Niveau(x) d'enseignement : 1 Numéro ISN : 9441
Centre d'intérêt : 160

Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec

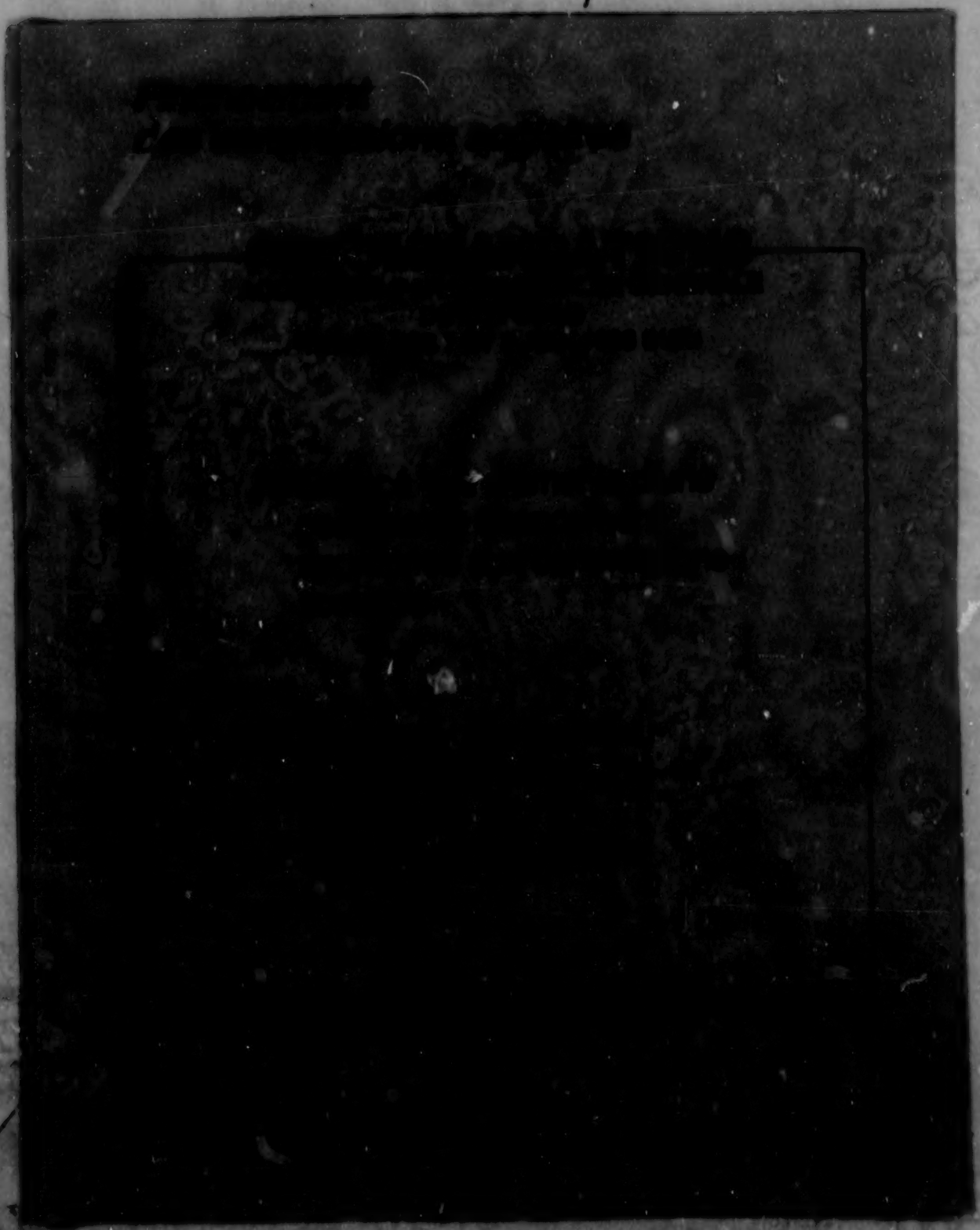
Financement des commissions scolaires / la Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec. -- [Sainte-Foy] : La Fédération, 1985. 210 p. ; 28 cm + recommandations (21 p.)

Titre de la couv. : "Recommandations acceptées par l'assemblée générale de la FCSCQ tenue les 7 et 8 juin 1985 sur : A) Enoncé des éléments d'une politique de financement appropriée aux commissions scolaires; B) Eléments d'un nouveau modèle d'allocation des ressources pour les commissions scolaires". Code : 1/93 ; dossier 3/4/47. Notes bibliogr. au bas des p.

Descripteur(s) : Financement * Subvention gouvernementale * Gestion financière * Commission scolaire

Ce rapport se divise en deux parties. La première fait état d'une politique de financement appropriée pour les commissions scolaires. La deuxième présente les éléments d'un nouveau modèle d'allocation des ressources pour les commissions scolaires. Les recommandations formulées dans ce dossier visent à promouvoir une plus grande décentralisation des décisions vers le palier local, une meilleure rationalisation des dépenses par un nouveau modèle d'allocation des ressources et l'utilisation d'un pouvoir de taxation locale non limité pour permettre à chaque milieu de se doter de ressources pour la réalisation de leurs priorités locales. Les commissions scolaires suggèrent donc l'établissement d'un plan national triennal en éducation; la mise sur pied d'une politique de financement; la création d'une Commission dans le but de favoriser la concertation entre les commissions scolaires et le MEQ sur la gestion du réseau d'enseignement primaire et secondaire; une recommandation au gouvernement pour qu'il évite d'adopter toute mesure législative qui limiterait le pouvoir de taxation des commissions scolaires.

Type de document :



4441-A

TABLE DES MATIERES

	PAGE
AVANT-PROPOS	5
PRESENTATION	7
INTRODUCTION	9
A) - ENONCE DES ELEMENTS D'UNE POLITIQUE DE FINANCEMENT APPROPRIEE AUX COMMISSIONS SCOLAIRES	13
CHAPITRE I - HISTORIQUE	15
CHAPITRE II - ETAT DE LA QUESTION	25
2.1 PROBLEMATIQUE	25
2.2 PROBLEMES OBSERVES	28
CHAPITRE III - ELEMENTS DE BASE D'UNE POLITIQUE DE FINANCEMENT	33
3.1 ENCADREMENT POLITIQUE	33
3.2 PRINCIPES FONDAMENTAUX	59
3.3 OBJECTIFS VISES	68
3.4 CARACTERISTIQUES PARTICULIERES	87
CHAPITRE IV - SOURCES AUTONOMES DE FINANCEMENT POUR LES COMMISSIONS SCOLAIRES	93
4.1 DEFINITION	93
4.2 CARACTERISTIQUES D'UNE SOURCE AUTONOME DE FINANCEMENT	93
4.3 ANALYSE DES SOURCES DE REVENUS	94
4.4 ETUDE DES SOURCES SUGGEREES	96
4.5 CRITERES DE SELECTION	103
4.6 ELEMENTS DE SOLUTION	106
CHAPITRE V - ATTRIBUTION DES RESPONSABILITES EN MATIERE DE FINANCEMENT	115
5.1 PRESENTATION DES DIFFERENTES HYPOTHESES	115
5.2 ETUDE ANALYTIQUE DES DIFFERENTES HYPOTHESES PRESENTEES	116
CHAPITRE VI - PROPOSITION D'UNE INSTANCE VISANT A FAIRE ASSURER LE PARTAGE DU FINANCEMENT DU PLAN DE L'EDUCATION	123
6.1 LES PARTENAIRES DE L'EDUCATION	123
6.2 CREATION D'UNE COMMISSION SUR LE FINANCEMENT DE L'EDUCATION	125

CONCLUSION..... 131

LES RECOMMANDATIONS..... 133

BIBLIOGRAPHIE..... 137

B) - ELEMENTS D'UN NOUVEAU MODELE D'ALLOCATION DES RESSOURCES..... 143

CHAPITRE I - UNE ENVELOPPE GLOBALE ET UN CADRE FINANCIER BASE SUR UN PLAN TRIENNAL..... 145

1.1 PROBLEMATIQUE..... 145
1.2 OBJECTIFS GENERAUX..... 145
1.3 LES PRINCIPES SOUS-JACENTS A L'ENVELOPPE GLOBALE.. 146
1.4 CARACTERISTIQUES DE L'ENVELOPPE GLOBALE..... 154

CHAPITRE II - UN COUT PAR ELEVE SUBVENTIONNE PAR CATEGORIE D'ELEVES AVEC DES FACTEURS DE PONDERATION QUI TIENNENT COMPTE DES PARTICULARITES TERRITORIALES..... 159

2.1 ETAT DE LA QUESTION..... 159
2.2 OBJECTIFS..... 160
2.3 PRINCIPES RETENUS..... 161
2.4 METHODOLOGIE..... 164

ANNEXE 1..... 169

CHAPITRE III - TRANSFERABILITE ET FONDS DE RESERVE..... 179

3.1 PROBLEMATIQUE..... 179
3.2 ETAT DE LA QUESTION..... 180
3.3 LA TRANSFERABILITE..... 181
3.4 SON ETENDUE..... 187
3.5 LA TRANSFERABILITE COMPLETE D'UNE ANNEE A L'AUTRE. 196

DES RECOMMANDATIONS SUR LE NOUVEAU MODELE D'ALLOCATION DES RESSOURCES..... 199

CONCLUSION GENERALE..... 201

PERSONNES-RESSOURCES..... 205

AVANT-PROPOS

Nous présentons dans ce document, le résultat des travaux réalisés depuis plus d'un an pour améliorer le financement du système public d'enseignement. Ce dossier comporte deux volets. Le premier fait état d'un énoncé d'éléments pour une politique de financement appropriée pour les commissions scolaires. Le deuxième présente les éléments sur lesquels devrait se basé un nouveau modèle d'allocation des ressources pour les commissions scolaires pour 1986-1987.

Plusieurs groupes de travail, formés de personnes-ressources des commissions, ont contribué à l'élaboration de ce dossier de première importance. Nous signalons, plus particulièrement, la participation des représentants de l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires du Québec, de l'Association des cadres scolaires du Québec et de la Fédération québécoise des directeurs d'école dans la recherche d'orientations susceptibles de replacer le système d'éducation sur la voie de l'excellence.

Il importe de rappeler toute l'importance d'une révision du financement des commissions scolaires compte tenu de la nécessité d'offrir des services adéquats à la clientèle scolaire, jeune et adulte. C'est pourquoi les intervenants du réseau scolaire ont décidé de faire valoir leurs points de vue auprès du gouvernement dans le but que les commissions scolaires, gouverne-

ments locaux en éducation, puissent enfin obtenir la marge de manoeuvre dont elles ont besoin pour atteindre avec succès les objectifs d'éducation.

Nous remercions ici tous ceux qui ont travaillé, de près ou de loin, dans ce dossier. Nous souhaitons que tous et chacun du réseau scolaire apportent l'attention requise par ce dossier et sensibilisent leur milieu au bien-fondé de nos représentations.

Le président de la Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec

PRESENTATION

L'assemblée générale de la Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec (FCSCQ) s'est donnée comme priorité d'action en 1984-1985, dans le secteur du financement, de dégager des éléments d'une politique de financement appropriée pour les commissions scolaires et d'élaborer les éléments d'un nouveau modèle d'allocation des ressources pour les commissions scolaires qui devrait s'appliquer en 1986-1987.

Afin de réaliser ce double mandat, le conseil d'administration de la Fédération des commissions scolaires a mis sur pied un comité composé de représentants du conseil d'administration et de représentants des organismes suivants: l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires (ADIGECS), l'Association des cadres scolaires du Québec (ACSQ) et la Fédération québécoise des directeurs d'école (FQDE).

La concertation-réseau a permis de faire ressortir des hypothèses d'orientations communes pour le développement du système public d'enseignement au Québec, en plus de favoriser une meilleure connaissance des problèmes de financement vécus par les commissions scolaires.

Les travaux se sont déroulés dans l'optique d'une revalorisation des commissions scolaires comme gouvernements locaux, de leur responsabilisation dans la gestion des deniers publics et du respect de l'équité dans la distribution des ressources et de la stabilité du réseau.

Les résultats des travaux des différents grouper de travail se retrouvent dans ce rapport global. Une synthèse de ce document est également disponible. Le document qui suit se divise donc en deux parties. La première fait état des éléments d'une politique de financement appropriée pour les commissions scolaires. La deuxième présente les éléments d'un nouveau modèle d'allocation des ressources pour les commissions scolaires.

INTRODUCTION

Depuis cinq ans, l'organisation scolaire est marquée par des compressions budgétaires qui ont totalisé plusieurs centaines de millions de dollars. Cette réduction des ressources a contraint les commissions scolaires à réduire leurs effectifs, à couper des services, à limiter le renouvellement des équipements et à diminuer la qualité de bon nombre d'activités pédagogiques ou autres, offertes à la clientèle scolaire, jeune et adulte.

A maintes reprises, les commissions scolaires ont critiqué le mode d'allocation des ressources, en vigueur depuis 1980-1981, qui leur a causé des problèmes importants, de différentes natures, selon le type de commissions scolaires et les particularités propres à chacun des milieux de la province. A l'occasion de chacune des consultations annuelles sur les projets de règles budgétaires, elles ont fait savoir au MEQ les impacts des compressions budgétaires sur l'organisation scolaire et, incidemment, sur la qualité de l'enseignement dispensé dans le système public.

Dans le but de circonscrire avec précision l'état de la question dans le réseau, la FCSCQ a réalisé une vaste étude sur "**l'évaluation de la méthode d'allocation des ressources et des impacts des compressions budgétaires**" dont le rapport a été rendu public au printemps 1984.

Cette étude a révélé que les objectifs visés par la méthode en vigueur depuis 1980-1981, c'est-à-dire de responsabiliser les commissions scolaires et de rationaliser les dépenses tout en maintenant une bonne qualité de services, n'avaient pas été atteints de façon satisfaisante.

En effet, l'étude a permis de constater un accroissement non justifié des contrôles du MEQ sur les commissions scolaires; un manque d'équité dans la distribution des ressources; un manque à gagner au niveau des règles budgétaires qui a forcé les commissions à utiliser plus de 90% du produit de la taxation scolaire pour assumer des dépenses nationales, au détriment des initiatives locales et des priorités de chacun des milieux; enfin, plusieurs politiques gouvernementales ou des nouveaux programmes d'enseignement ont dû être mis en veilleuse, faute de ressources.

Le financement des personnels autres qu'enseignants a été déficitaire pour plus de 50% des commissions scolaires. C'est donc dire que le MEQ n'a pas financé les coûts des conventions collectives négociées au plan national, rappelons-le. Par ailleurs, la sous-indexation systématique des autres coûts a multiplié les difficultés dans les commissions quant au renouvellement des équipements, quant à la mise en application de la politique d'un manuel pour chaque matière et quant à l'application des lois comme celle sur la santé et la sécurité au travail.

Il faut aussi souligner que les montants alloués pour les mesures particulières (allocations supplémentaires) ont diminué d'année en année. Ces réductions budgétaires ont mis en péril des priorités gouvernementales comme l'expérimentation pédagogique, l'aide aux milieux socio-économiquement faibles, l'adaptation scolaire pour les élèves mésadaptés ou handicapés, le soutien aux enseignants et l'encadrement des élèves, en général.

Les problèmes rencontrés au niveau de tous les secteurs de l'éducation ont un impact certain sur la qualification des ressources humaines, dont la société québécoise aura besoin à plus ou moins court terme. Faire absorber par les usagers, jeunes et adultes, les impacts des compressions budgétaires, c'est remettre en cause deux des principes reconnus en éducation: l'accessibilité pour tous à une instruction de qualité et l'égalité des chances. De plus, réduire les ressources financières de façon drastique, centraliser à outrance les décisions au niveau du pouvoir bureaucratique et monopolistique de l'Etat, diminuer les effectifs de manière aussi sévère, ce sont des orientations et des attitudes qui ne favorisent ni la qualité du système public d'enseignement, ni la motivation des intervenants du milieu scolaire.

Le document que nous présentons aujourd'hui est une contribution du réseau des commissions scolaires pour mettre le

cap sur l'excellence et permettre aux partenaires de l'éducation de s'entendre sur les orientations à donner à l'éducation au Québec.

Les recommandations que nous formulons dans le présent rapport visent à promouvoir une plus grande décentralisation des décisions vers le palier local, une meilleure rationalisation des dépenses par un nouveau modèle d'allocation des ressources et l'utilisation d'un pouvoir de taxation locale non limité pour permettre à chaque milieu de se doter de ressources pour la réalisation de leurs priorités locales.

Les commissions scolaires suggèrent donc l'établissement d'un plan national triennal en éducation; la mise sur pied d'une politique de financement; la création d'une Commission dans le but de favoriser la concertation entre les commissions scolaires et le MEQ sur la gestion du réseau d'enseignement primaire et secondaire; et une recommandation au gouvernement pour qu'il évite d'adopter toute mesure législative qui aurait pour effet de limiter le pouvoir de taxation des commissions scolaires.

ENONCE DES ELEMENTS D'UNE POLITIQUE DE FINANCEMENT APPROPRIEE AUX COMMISSIONS SCOLAIRES

CHAPITRE I

HISTORIQUE

En tout premier lieu, il nous apparaît pertinent de dresser un bref historique de l'évolution du financement des commissions scolaires et du mode de taxation depuis 1841 à aujourd'hui.

Notre analyse comporte deux aspects, à savoir, les droits des commissions scolaires, par rapport à leurs obligations et selon les lois, ainsi que l'application pratique de ces lois.

Nous ne couvrons que les années où des changements législatifs importants ont pris effet et qui ont engendré des impacts directs sur le financement des commissions scolaires.

1941

A cette époque, la commission scolaire régionale que nous connaissons aujourd'hui n'existait pas.

En vertu de la Loi sur l'instruction publique, les commissions scolaires finançaient leurs besoins et leurs obligations de façon suivante:

1) Les commissions scolaires imposaient les propriétés situées sur le territoire de la municipalité scolaire. Le taux d'imposition était décidé et imposé par chaque commission scolaire selon ses besoins. Ce taux devait cependant être uniforme pour tous les biens ainsi affectés par cette taxe, laquelle devait être suffisante pour couvrir à tout le moins le traitement des instituteurs à chaque mois.

2) Les commissions scolaires pouvaient également imposer une taxe spéciale, en suivant les modalités prévues par les lois, celle-ci était destinée à leur permettre de réaliser certains projets tels la construction d'écoles, l'achat et l'aménagement de terrains, etc.

3) Les commissions scolaires pouvaient aussi réclamer aux parents des enfants qui fréquentent les écoles de leur territoire, une rétribution mensuelle, tout comme elles pouvaient y renoncer par la résolution appropriée.

4) Enfin, en respectant les conditions et les formes prévues par la Loi sur l'instruction publique, les commissions scolaires pouvaient recevoir des allocations (subventions) de l'Etat, soit par distribution selon le nombre d'élèves inscrits dans leurs écoles, soit par le bon vouloir du lieutenant-gouverneur en conseil, subventions largement discrétionnaires.

Telles étaient les principales sources de financement des commissions scolaires de l'époque. On peut en dégager le fait que les commissions scolaires devaient avant tout survivre à même les taxes perçues, tant régulières que spéciales, et que les allocations ne venaient constituer qu'une base.

En effet, en 1937-1938, le gouvernement provincial subventionnait dans une proportion de 20.6% le financement du système scolaire(1).

---

(1) Audet, Louis-Philippe, Histoire de l'enseignement au Québec, Tome 2, (1971), Holt Rinehart Wilson Ltd, tableau p. 355.

En conséquence, les commissions scolaires percevaient environ 80% de leurs coûts par leur propre financement.

1964

De 1941 à 1964, plusieurs changements dans nos lois et dans la mentalité de la population ont affecté les commissions scolaires.

Notamment au début des années 60, le législateur a adopté plusieurs lois, entre autres: la création du ministère de l'Education, le renforcement pour obliger la fréquentation scolaire, la création des commissions scolaires régionales et, enfin, la Loi sur les subventions scolaires, laquelle a été modifiée en profondeur pour devenir semblable à celle que l'on connaît aujourd'hui.

Les grands principes qui régissent encore de nos jours l'administration scolaire ont alors vu le jour, à titre d'exemple, l'accessibilité à l'instruction pour tous.

Cependant, le champ de taxation des commissions scolaires est demeuré le même. Les normes d'application n'ont pas changé, sauf que l'Etat a commencé à établir sa politique de normalisation de l'impôt foncier et à établir des règles budgétaires fixes, sans transférabilité.

Par contre, la Loi sur les subventions aux commissions scolaires a été élargie quant aux éléments couverts. Les subventions ont été accordées de façon automatique plutôt que discrétionnaire, sur certains chefs. La base pour calculer les versements de subventions était le nombre d'enfants inscrits qui fréquentaient les écoles des commissions scolaires, à une certaine date.

De nouveaux besoins ont dû être comblés, tel le transport scolaire. Les commissions scolaires qui ont fondé une régionale ont dû prévoir qu'une partie des taxes qu'elles percevaient devaient être versées à la régionale pour couvrir leurs coûts d'opération.

Cependant, en 1964, le législateur a retiré le droit à la commission scolaire de percevoir la rétribution mensuelle des parents sauf en certains cas particuliers mais, par contre, il a prévu la possibilité de créer des classes spéciales pour répondre aux besoins d'enfants qui présentaient des problèmes spéciaux dans leur apprentissage.

Les commissions scolaires ont donc fait face à une nouvelle conjoncture où elles devaient répondre aux nouvelles obligations prévues dans les lois et les règlements, tout en se voyant offrir par l'Etat la possibilité d'en combler partiellement le financement par certaines subventions, sans être obligées d'augmenter trop substantiellement l'imposition des taxes scolaires sur les propriétés de leur territoire.

Mais, de fait, a commencé ainsi l'ère où les commissions scolaires vont perdre de plus en plus de contrôle direct sur leurs finances pour ne devenir qu'à peu près des administrateurs de subventions gouvernementales.

En 1962-1963, les commissions scolaires étaient financées, dans une proportion de 50% de leur budget, au moyen de subventions (2).

Les années 1970-1978

Au cours de l'année 1972, la Loi sur l'évaluation foncière a été modifiée de même que la Loi sur l'instruction publique. Ces changements ont eu pour effet d'obliger toutes les commissions scolaires du Québec à adopter le même taux d'imposition tel que décrété par le gouvernement et basé sur un rôle d'évaluation des propriétés à leur valeur réelle.

Ce changement a été imposé en vue de permettre à tous les élèves de la province de recevoir les mêmes services, pour faire en sorte que tous les contribuables soient taxés de façon uniforme et, enfin, pour freiner la régression de l'impôt scolaire.

---

(2) Op. cit. p. 435.

Cette période se caractérise par le fait que les commissions scolaires ont reçu des subventions en fonction des dépenses normalisées encourues pour des services d'éducations normalisés, compte tenu de revenus locaux normalisés (taux d'imposition normalisé). Il faut remarquer que les sommes accordées par les subventions dépassaient beaucoup celles recueillies par l'imposition locale.

Cependant, avec les années, on constate que le taux uniforme d'imposition est de plus en plus bas, le taux d'inflation monte en flèche et que les commissions scolaires ont des obligations de plus en plus lourdes à supporter. Leur endettement accroît et leur dépendance sur l'Etat-Providence aussi. La centralisation de l'éducation voit de plus en plus le jour aux dépens des caractéristiques locales et de leurs besoins particuliers. La proportion du budget de chaque commission scolaire couverte par les subventions gouvernementales est en moyenne en 1977-1978 de 77% (3).

---

(3) Statistiques financières d'un organisme d'enseignement. Gouvernement du Québec, ministère de l'Education, Direction des études économiques et démographiques, année 1977-1978, p. 15.

1979

En 1979, le gouvernement a adopté la Loi sur la fiscalité municipale modifiant certaines dispositions législatives (loi 72/PL57). Elle a soulevé des tollés de protestations au sein de l'administration des commissions scolaires. La Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec a décidé d'en contester la constitutionnalité devant les tribunaux, ce dont nous discuterons un peu plus loin.

Brièvement, cette loi avait pour effet de diminuer davantage le champ de taxation scolaire pour qu'il soit limité à 6% du budget scolaire admissible ou à 0,25$ du 100,00$ d'évaluation pour les dépenses non admissibles aux subventions du MEQ. De plus, cette loi obligeait les commissions scolaires à consulter leurs contribuables par voie de référendum pour le cas où elles avaient besoin de dépasser ce plafond.

Les commissions scolaires sont par le fait même devenues tributaires du MEQ et ont été limitées dans l'organisation des services qu'elles se devaient d'offrir à la population de leur territoire. La proportion de leur budget couvert par un mode de financement local et autonome était minime pour ne pas dire pratiquement nulle. L'Etat contribuait pour le moins à 95% des dépenses des commissions scolaires.

On a constaté, en conséquence, un désintéressement plus marqué de la population à l'égard de la gestion politique de leur commission scolaire. Les parents limitent plutôt leur intérêt à l'école fréquentée par leurs enfants. Lors des élections des commissaires, moins de gens se sont prévalus de leur droit de vote. Sauf, par les voix des représentants officiels, plus rares sont ceux qui ont fait connaître leurs besoins ou demandé à leurs commissions scolaires de les aider. Les gens ont eu plutôt tendance à s'adresser au gouvernement provincial mais ce palier gouvernemental ne leur était pas suffisamment accessible. Les communautés se sont faites plus silencieuses et moins dynamiques compte tenu de l'inertie engendrée par cette nouvelle structure.

1984

Le 21 décembre 1984, la Cour suprême du Canada a déclaré inconstitutionnels certains articles de la Loi sur la fiscalité municipale modifiant certaines dispositions législatives de l'année 1979 (Loi 72/PL57). Ce même jour, l'Assemblée nationale a adopté la Loi sur l'enseignement primaire et secondaire public (Loi 3) qui reproduit textuellement les articles de la Loi 72 (PL 57) qui ont été déclarés inconstitutionnels par la Cour suprême du Canada.

Les commissions scolaires seront-elles obligées de reprendre tout le processus judiciaire relatif à la Loi sur la fiscalité municipale et scolaire, pour faire valoir leurs droits à l'autofinancement, à l'autonomie, à l'autodétermination auxquels tout gouvernement local responsable et respectueux doit aspirer?

Récemment, le 23 mars 1985, le ministre de l'Education a déposé à l'Assemblée nationale le projet de loi 29. Par ce projet de loi, le gouvernement veut passer outre au jugement de la Cour suprême concernant le plafonnement du taux de taxation et le système référendaire, en rétablissant ces derniers et ce, rétroactivement au 21 décembre 1979.

De plus, ce projet de loi menace la stabilité de toute la mécanique de financement et du système de péréquation du Conseil scolaire de l'Ile de Montréal.

Bref, depuis les années 40, les commissions scolaires, en tant que gouvernement local, ont, en terme de droits et de pouvoirs, perdu beaucoup de leur identité et de leur autonomie. Elles se sont vu, par surcroît, imposer de plus grandes et de plus nombreuses obligations tout en perdant le contrôle de leur financement, de plus en plus accaparé par l'Etat.

CHAPITRE II

ETAT DE LA QUESTION

2.1 PROBLEMATIQUE

Les commissions scolaires ont vécu la réforme des années 60, elles ont connu les années fastes de 70 et, maintenant, elles doivent gérer les compressions budgétaires des années 80, sans savoir ce qui se passera d'ici les années 90.

Le niveau de services offerts à la clientèle devra être ajusté pour tenir compte des besoins réels de la société québécoise, non seulement dans l'immédiat, mais aussi pour les années futures. Les exigences des nouvelles technologies, notamment, devraient faire l'objet d'une planification adéquate.

Le problème du financement de l'éducation est complexe. Les solutions doivent tenir compte des objectifs de la société en général, de la conjoncture économique, de l'équité dans la répartition des ressources, des besoins locaux et de la formation des ressources humaines dont le Québec aura besoin, à court et à moyen termes.

Depuis ces vingt dernières années, nous avons assisté à une centralisation, à outrance, de l'éducation. L'Etat a renforcé, de différentes façons, son pouvoir monopolistique en ce

domaine. La bureaucratie centrale a étendu ses tentacules à la grandeur du Québec, en étouffant presque, dans certains cas, les initiatives locales. En effet, le modèle de l'entreprise bureaucratique de l'Etat diffère fondamentalement de celui qui devrait favoriser la gestion locale, c'est-à-dire celle qui se rapproche le plus des citoyens.

Nous avons été témoins, au cours de ces 20 dernières années, d'une socialisation de plus en plus grande que ce soit dans les secteurs de l'enseignement, de la santé, etc. Ce qui a pu nous porter à croire que la solution du partage des coûts par les usagers serait contradictoire avec ces politiques. Néanmoins, l'expectative de nos gouvernements et leurs déclarations récentes peuvent laisser croire que l'universalité de ces programmes sociaux pourrait être mise en cause. Par conséquent, tout en ayant comme préoccupation la capacité de payer des citoyens et l'équité fiscale, on ne peut quand même se permettre d'exclure la participation financière possible des usagers à ces systèmes collectifs.

Le financement de l'éducation doit être assumé par la collectivité. Les sources de financement provinciales ou locales doivent être perçues à partir de critères d'équité et d'universalité, indépendamment que celles-ci s'appliquent aux revenus ou aux richesses de notre société. Le but en est de maintenir l'accessibilité universelle à notre système d'éducation.

Si, dans le passé, la population du Québec a souhaité une "certaine" centralisation pour que le développement du système public d'enseignement fasse un bond en avant, elle constate depuis quelques années les limites et les problèmes qu'engendre une centralisation "trop poussée".

Les Québécois veulent aujourd'hui des mécanismes de décision plus souples et plus près d'eux sur lesquels ils peuvent exercer plus de contrôle. La population québécoise demande, actuellement, en éducation, des institutions locales vraiment responsables, une décentralisation vers les gouvernements locaux que sont les commissions scolaires.

C'est pourquoi les commissions scolaires se doivent d'exiger de l'Etat la décentralisation de la prise de décisions, ce qui leur permettra de répondre adéquatement, tant aux priorités nationales qu'aux besoins de leur milieu.

Il nous apparaît inacceptable que l'éducation soit devenue l'objet d'une politique en très grande partie tributaire des disponibilités financières du pouvoir central. Les commissions scolaires ont dû, de ce fait, céder le pas à l'Etat en tant qu'agent de décision.

Pouvons-nous dans cette conjoncture, affirmer que les commissions scolaires, en tant qu'instances décentralisées ou pour le moins dites décentralisées, répondent toujours adéquatement aux priorités nationales et aux besoins de leur milieu?

Voilà le problème auquel le réseau scolaire veut apporter des solutions et des correctifs et qui constitue, en réalité, le défi des années à venir.

2.2 PROBLEMES OBSERVES

En 1980-1981, le gouvernement a mis en place une nouvelle méthode d'allocation des ressources aux commissions scolaires. Par cette méthode, le gouvernement s'était engagé à respecter les objectifs suivants:

- financer à 100% les coûts des conventions collectives des enseignants;

- assurer la marge de manoeuvre essentielle aux commissions scolaires pour gérer leur organisation;

- réduire les coûts du système public sans affecter pour autant la qualité de l'éducation;

- responsabiliser les commissions scolaires dans la gestion de leurs surplus ou de leurs déficits au moyen d'une enveloppe fermée;

- favoriser le principe de la transférabilité; et

- simplifier les contrôles budgétaires.

Les deux premières années de ce nouveau régime ont permis à des commissions scolaires de réaliser certains surplus malgré des restrictions budgétaires importantes. Ces surplus ont pu être engendrés par:

- le produit de la taxation scolaire;

- la bonne gestion des commissions scolaires;

- certaines allocations possiblement trop élevées;

- la bonification des intérêts sur les emprunts temporaires.

Après un début fort prometteur de ce nouveau mode de financement, le ministère de l'Education a intensifié à partir de 1983-1984 ses restrictions budgétaires pour gruger, petit à petit, la marge de manoeuvre (champ d'impôt foncier) et les surplus que les commissions scolaires avaient réussi à accumuler.

"**L'étude de la FCSCQ sur l'évaluation de la méthode d'allocation des ressources et des impacts des compressions budgétaires**", réalisée en 1984, a fait état de nombreux problèmes. En effet, depuis les cinq dernières années, plusieurs orientations pédagogiques et administratives ont dû être mises en

veilleuse, faute de ressources financières. On note, entre autres, les régimes pédagogiques, le projet éducatif, l'adaptation scolaire, l'école en milieu défavorisé, les services personnels aux élèves, l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, l'éducation des adultes et la formation professionnelle.

D'autres problèmes sont aussi à noter. Nous n'en signalerons que quelques-uns. Après étude, nous pouvons affirmer que le financement à 100% par l'Etat des objectifs nationaux ne s'est jamais concrétisé. Les contrôles budgétaires ont augmenté au point de devenir tâtillons. Les compressions budgétaires ont réduit les services à la clientèle scolaire. La marge de manoeuvre a été réduite à sa plus simple expression. Les règles budgétaires ont changé d'année en année et elles sont devenues extrêmement complexes. Le produit de la taxe a servi à subventionner davantage le manque à gagner des règles budgétaires que les initiatives locales. Une ponction de 40 millions $ a même été faite en 1983-1984 dans le budget des commissions scolaires. Il ne reste donc plus rien pour les priorités locales.

Face aux événements des dernières années, les commissions scolaires se voient dans l'obligation de remettre en cause la manière dont le réseau primaire et secondaire est géré par le MEQ. Elles ont pris conscience, collectivement, que chaque milieu a une responsabilité envers sa clientèle scolaire et sa communauté locale. Les commissions scolaires doivent donc prendre la place qui leur revient comme gouvernement local et les

moyens qui s'imposent pour assurer leur autonomie et l'atteinte des objectifs d'éducation de la population de leur territoire respectif.

CHAPITRE III

ELEMENTS DE BASE D'UNE POLITIQUE DE FINANCEMENT

3.1 ENCADREMENT POLITIQUE

3.1.1 Fondement des gouvernements

Le ministère de l'Education est un organisme administratif légalement constitué qui a la responsabilité de promouvoir l'éducation, d'assister la jeunesse dans la préparation et l'orientation de son avenir et d'assurer le développement des institutions d'enseignement.

La raison d'être du ministère de l'Education se veut donc de deux ordres:

1) l'éducation étant en tout premier lieu une responsabilité à caractère national, le gouvernement provincial doit, par ses lois en matière d'éducation, confier à différentes structures ou différents organismes les responsabilités nécessaires à l'atteinte des objectifs;

2) le ministère de l'Education existe en outre en vue d'assurer le développement du système scolaire en

permettant à chacun des citoyens du Québec de bénéficier d'un système d'éducation qui favorise le plein épanouissement de sa personnalité.

Actuellement, la commission scolaire est une corporation instituée par la loi; elle est un corps politique et un palier de gouvernement et, à ce titre, elle est responsable de ses actes devant l'électorat. En tant que palier de gouvernement, elle est régie par le droit public, notamment par la Loi sur l'instruction publique qui détermine et limite la portée de ses droits, de ses pouvoirs et de ses devoirs. Le gouvernement provincial a confirmé par la Loi sur l'instruction publique, l'existence légale des commissions scolaires à titre de gouvernement local. Leur raison d'être est donc fondée sur les besoins et l'intérêt public en matière d'éducation. À cette fin, la Loi sur l'instruction publique investit les commissions scolaires des pouvoirs nécessaires en vue de pourvoir adéquatement à l'enseignement, à la régie des écoles, à l'administration du réseau scolaire public et à d'autres secteurs particuliers, entre autres, le transport scolaire.

Les commissions scolaires sont donc des instances décentralisées du gouvernement provincial dans le secteur de l'éducation. Cependant, les relations

formelles avec le ministère de l'Éducation sont des relations de superposition et non de subordination.

On peut ainsi établir plus précisément que sur le plan administratif, la commission scolaire est une unité administrative capable de gérer, c'est-à-dire:

- apte à assumer la responsabilité de l'organisation des activités qui relèvent de sa juridiction et qui lui incombent de par les lois et les délégations en vigueur,

- apte à gérer les ressources humaines, financières et matérielles.

3.1.2 Établissement de la notion du "partnership"

"Le système d'enseignement public au niveau primaire et secondaire doit continuer de former un tout dont les parties se relient organiquement les unes aux autres dans un équilibre qui favorise au maximum la responsabilité et le dynamisme de chaque partie en même temps que l'unité et l'efficacité de l'ensemble."(1)

(1) L'avenir de l'école québécoise, Claude Ryan, le 8 novembre 1982, page 109.

"La nature des rapports qui s'établiront entre le Ministère et les commissions scolaires doit correspondre à cette caractéristique fondamentale du système d'enseignement élémentaire et secondaire pour les jeunes qui est la présence, dans un même secteur, de deux niveaux de gouvernement se partageant des responsabilités et des activités en vue d'atteindre le même objectif général: celui du système."(2)

Ce partage conjoint de responsabilités et d'activités implique que les commissions scolaires doivent s'imposer comme un réel partenaire du ministère de l'Education et devraient être reconnues comme un partenaire égalitaire quant à ce partage des rôles, des responsabilités de même que des droits et des pouvoirs s'y rattachant.

Le ministère de l'Education ne devrait pas se prétendre un partenaire prépondérant parce qu'il contribue de façon importante au financement de ce système. L'expertise et la productivité que les commissions scolaires ont développées au fil des ans, devraient être considérées comme des éléments du système tout aussi importants, sinon plus, que cette contribution du Ministère.

(2) Politique de fonctionnement général du système d'enseignement élémentaire et secondaire du Québec, ministère de l'Education, mars 1977, page 43.

Cette notion du "partnership" doit s'appuyer sur le partage et la mise en commun de leurs ressources, de leurs droits, de leurs pouvoirs, de même que de leurs responsabilités.

Cette mise en commun peut contribuer à enrichir et à harmoniser leurs relations pour ainsi favoriser leur épanouissement respectif et celui du système d'éducation. Le but est de contribuer à maximiser la productivité du réseau scolaire, c'est-à-dire les services offerts à sa clientèle, tant en qualité qu'en quantité.

Le "partnership" doit être un contrat légal, social ou moral, que les partenaires doivent respecter. Ils doivent convenir d'objectifs communs, de champs d'action, d'orientations et de politiques qu'ils devraient respecter, dans un même esprit.

Chacun des partenaires doit s'entendre sur leurs contributions pour assurer la maximisation de la productivité et des services offerts aux communauté locales.

Le "partnership" est en définitive une association qu'il ne suffit pas de déclarer verbalement, mais qui

doit se vivre tant au niveau des actes qu'au niveau des responsabilités et des pouvoirs.

L'établissement du "partnership" devient ici à partir du moment où chacun des partenaires accepte de prendre part conjointement et solidairement à la réalisation d'objectifs communs et de services préalablement établis et convenus entre les parties impliquées.

Le contexte d'affrontement et de méfiance doit ainsi faire place à la collaboration et à la confiance nécessaire à l'établissement d'une telle relation qui s'avère indispensable à la réalisation de la mission éducative du système public d'enseignement.

3.1.3 Responsabilités et rôles respectifs des gouvernements

On peut tirer les éléments d'élaboration du présent chapitre de la politique de fonctionnement général du système d'enseignement primaire et secondaire, publiée en mars 1977 par le ministère de l'Education.

On pouvait y lire que le bon fonctionnement d'un système dit décentralisé en éducation requiert les conditions suivantes:

- un partage clair des responsabilités;

- une définition précise des rôles;

- une structure et des fonctions administratives adéquates;

- des mécanismes efficaces de collaboration;

- des mécanismes de gestion et de liaison qui assurent une bonne jonction des deux organismes.

En ce qui a trait à la première condition, convenons que la politique relative à la décentralisation du système scolaire repose sur deux organismes qui se partagent les responsabilités selon leurs attributions réciproques.

La commission scolaire a les attributs d'un gouvernement local. Le ministère de l'Éducation est l'organisme administratif central, responsable de la gestion du système scolaire, conformément aux politiques adoptées par le gouvernement.

Bien que de nature différente, ces deux organismes ont des responsabilités complémentaires en matière de gestion et de développement de l'enseignement élémentaire et secondaire au Québec. Ainsi, la définition

et le partage des responsabilités sont des conditions nécessaires à l'efficacité du système.

Nous devons donc reconnaître au ministère de l'éducation, et par conséquent à l'Etat, les responsabilités suivantes:

- déterminer les objectifs et le plan de développement du système;

- élaborer les plans de recherche et d'expérimentation en matière d'éducation;

- répartir selon des facteurs de péréquation la masse monétaire dont l'Etat dispose pour la mission éducative;

- contrôler et évaluer la qualité des services éducatifs;

- assurer la coordination entre les divers niveaux d'enseignement;

- assurer la coordination entre l'éducation des jeunes, des adultes et des autres secteurs de la vie québécoise.

En contrepartie, les commissions scolaires, comme gouvernement local, doivent assumer les responsabilités suivantes:

- assurer à la population de leur territoire des services éducatifs et culturels qui répondent aux besoins du milieu;

- assurer l'accès à tous les jeunes qui sont admissibles aux services éducatifs de niveaux primaire et secondaire;

- pourvoir à l'éducation de niveau pré-scolaire selon des priorités reconnues par le milieu;

- assurer aux adultes des conditions de formation qui leur permettront de s'épanouir dans leur devenir personnel, économique, social et culturel;

- veiller au développement et au bon fonctionnement d'un réseau d'écoles de leur territoire;

- voir à ce que les écoles de leur réseau, chargées de dispenser des services éducatifs, puissent assurer une formation de qualité répondant aux besoins et aux attentes de la population;

- exercer les fonctions de planification, d'organisation, de coordination, d'exécution et de contrôle sur tous les actes qu'elle pose pour répondre aux besoins éducatifs et culturels de la population de leur territoire;

- voir à ce qu'un enrichissement de la formation de base et une formation complémentaire puissent être donnés dans le réseau de ses écoles, en veillant à la continuité et à la cohérence du cheminement pédagogique des étudiants;

- assurer la promotion de leur mission éducative et culturelle auprès des organismes du milieu directement ou indirectement concernés par l'éducation et auprès de la population de leur territoire;

- intégrer l'accomplissement de leur mission éducative et culturelle à la réalisation du projet collectif local;

- percevoir localement les revenus requis pour assurer l'autonomie nécessaire d'un gouvernement local;

- appliquer les lois, règlements et politiques de l'éducation qui touchent les commissions scolaires;

- assumer la responsabilité légale et financière de tous les actes relatifs à une corporation scolaire;

- rendre compte à la population de la qualité des services offerts, de l'administration des écoles et de l'utilisation des ressources;

- assurer, à titre d'employeur, la gestion de leur personnel de façon autonome et responsable.

Toutefois, dans un système qui doit être décentralisé, un certain nombre de responsabilités qui incombent à l'Etat devraient être exercées à l'intérieur d'un processus de concertation entre le ministère de l'Education et ses partenaires locaux, soit les commissions scolaires. Un certain nombre de responsabilités devraient, cependant, être assumées conjointement:

- déterminer les objectifs généraux des activités éducatives des niveaux primaire et secondaire en conformité avec les finalités de l'éducation et sous l'angle des besoins collectifs en matière de formation;

- définir un régime pédagogique adapté aux adultes et assurer la compatibilité entre les objectifs de formation offerts aux jeunes et aux adultes;

- élaborer des politiques appropriées et adaptées aux besoins des commissions scolaires, en matière de gestion des ressources humaines, financières et matérielles;

- définir des politiques et des mécanismes de participation et de consultation des commissions scolaires par le ministère de l'Éducation du Québec, etc.

Ce partage des responsabilités délimite les champs de compétence des organismes et précise la relation qui doit exister entre ces organismes quant aux aspects communs de ces responsabilités. En dernier ressort, les énoncés sur ce partage précisent à qui appartient la capacité de décider, sur quoi porte la décision et dans quel cadre elle doit être prise.

Le réseau primaire et secondaire de notre système d'éducation se veut un réseau décentralisé, ce qui sous-entend implicitement, d'une part, que l'organisme local a l'autonomie nécessaire pour assurer la satisfaction des besoins de sa clientèle et, d'autre part, que l'organisme central voit à ce que les services dispensés soient de qualité et qu'ils répondent aux besoins collectifs de la société québécoise, sur le plan de la formation.

Cette double exigence délimite les responsabilités de chacun des organismes et montre également le lien étroit qui unit les champs d'action.

Pour ce qui concerne la deuxième condition, il a déjà été établi que les rôles devaient être définis et partagés de façon non équivoque. En tant qu'organisme central, le ministère de l'Éducation doit assumer un rôle d'orientation et de direction du système d'éducation. À ce titre, il détermine les buts et les objectifs généraux en matière d'activités éducatives, les éléments communs et obligatoires de ces activités qui répondent aux besoins collectifs de formation de tous les jeunes du Québec. Il élabore des politiques d'organisation générale des services éducatifs et planifie le développement du système.

Il assume également un rôle de soutien et de conseiller auprès des commissions scolaires. À cette fin, il s'assure de la diffusion et de la bonne compréhension de ses politiques et de ses programmes; il accorde aux commissions scolaires tous les instruments requis pour l'implantation de ces mesures; il met à leur disposition les services nécessaires à l'amélioration de leur gestion. Enfin, il exerce les contrôles nécessaires pour évaluer ses politiques.

La commisison scolaire possède des rôles analogues à ceux du ministère de l'Education. Elle participe comme gouvernement local scolaire à la définition d'orientations et de politiques en éducation. L'ensemble des commissions scolaires apportent leur contribution à la planification du développement du système, puisque cette planification au niveau provincial, repose en grande partie sur les plans établis au niveau local. Chaque commission scolaire dispose, selon le niveau d'enseignement concerné, de la direction des affaires scolaires sur son territoire. Relevant de sa compétence propre, la commission scolaire a un rôle de planification du développement de ses services. Ce rôle lui permet de prendre les décisions claires et efficaces en fonction des objectifs visés et des moyens disponibles.

Elle assume aussi un rôle d'organisation. Pour cela, elle met sur pied les services éducatifs nécessaires afin de disposer, en temps voulu et à un coût moindre, de tout ce qui est utile à son fonctionnement. L'organisation des services éducatifs correspond au choix que les commissions ont fait et elle est soumise aux politiques d'organisation générale du ministère de l'Education.

La commission scolaire a un rôle de gestion qui consiste, quels que soient les mécanismes utilisés, à assurer que l'organisation des services, leur qualité et leur efficacité contribuent à la réalisation des objectifs des activités éducatives. Elle exerce donc un contrôle approprié sur ses écoles afin d'en évaluer le fonctionnement et d'apprécier la qualité des services rendus. Ce rôle de la commission scolaire vis-à-vis ses écoles s'apparente à celui du ministère de l'Education vis-à-vis des commissions scolaires[3].

Dans un nouvel équilibre d'ensemble du système d'éducation, le ministère de l'Education du Québec devra donc repenser au rôle et ses modes d'intervention. Il devra devenir beaucoup moins omniprésent qu'actuellement. Cela implique une diminution sensible de la réglementation ministérielle, des contrôles et de la quantité d'autorisations ou de rapports que les commissions scolaires sont tenues de lui produire. Cela implique une révision en profondeur de ce que le ministère de l'Education appelle les encadrements nationaux, et ce, dans la perspective d'accroître la responsabilité et l'autonomie locale.

(3) Politique de fonctionnement général du système d'enseignement élémentaire et secondaire du Québec, mars 1977, pages 31, 36 et 37.

Pour ce faire, il faudra:

- se doter d'une structure et de fonctions administratives adéquates;

- se donner des mécanismes efficaces de collaboration;

- s'assurer de mécanismes de gestion et de liaison qui assurent une bonne jonction des deux organismes.

Les commissions scolaires souhaitent agir en tant "qu'une instance intermédiaire entre l'Etat et les écoles, ce qui est fondamentalement bénéfique pour la santé du système scolaire et de l'ensemble de la vie démocratique. Les commissions scolaires se veulent donc un lien intermédiaire de décision et de concertation pour promouvoir l'égalisation des chances, une répartition équitable des ressources et une plus grande conscience locale et régionale."(4)

(4) Allocution de M. Jacques Girard, sous-ministre de l'Education du Québec, 11 juin 1982.

Cette redéfinition des rôles exigera également que soit redéfini et reprécisé le rôle propre du ministère de l'Education. L'état de développement du système scolaire et les attentes explicites des citoyens dessinent une nouvelle conjoncture dans laquelle le Ministère est appelé à s'orienter vers l'essentiel.

Agent majeur de notre système scolaire, le ministère de l'Education joue des rôles et adopte des pratiques qui renforcent trop souvent les distorsions institutionnelles. Au-delà de toutes les intentions et de toutes les volontés de faire autrement, il contribue à maintenir ces distorsions.

Son développement tentaculaire et sa tendance à la centralisation, ses préoccupations souvent plus technocratiques et administratives qu'éducatives et pédagogiques, sa tendance à édicter et à normaliser, les lourdeurs et les lenteurs de sa bureaucratie, ses comportements et ses attitudes parfois et trop souvent peu propices au dialogue, voilà les principaux reproches qui lui sont faits et auxquels il faut résolument apporter des solutions.

A cette fin, il devient nécessaire de faire du développement pédagogique, l'axe central de l'action du ministère de l'Education, d'ajuster et d'alléger ses modes d'interventions, de réduire ses effectifs et de permettre à l'ensemble de ses partenaires du système scolaire d'exercer pleinement leurs responsabilités propres. Le ministère de l'Education devra donc adopter un style d'intervention davantage inspiré et coloré par sa mission d'orientation et de service.(5)

Voilà ce sur quoi il nous appartient maintenant de travailler et de concentrer nos efforts en vue de permettre l'atteinte de ce système vraiment décentralisé et respectueux de ses partenaires.

(5) Allocution de M. Jacques Girard, sous-ministre de l'Education du Québec, 11 juin 1982.

3.1.4 Droits et pouvoirs respectifs des gouvernements

Les droits et pouvoirs accordés par les lois aux différents paliers de gouvernements doivent faciliter l'exercice de ses rôles et responsabilités. A cet effet, le ministère de l'Education se doit d'assumer la charge de l'orientation générale du système d'enseignement à l'échelle du territoire québécois. Il lui incombe d'assurer la direction générale de tout le système d'enseignement public primaire et secondaire.

Au plan pédagogique

Le ministère de l'Education doit établir les régimes pédagogiques et les programmes d'étude.

Au plan des ressources humaines

Il incombe au ministère de l'Education, sans préjudices pour les responsabilités propres que doivent conserver à cet égard les commissions scolaires, de négocier les conditions de travail des divers personnels.

Au plan des ressources matérielles et financières

Le ministère de l'Éducation doit établir les règles de financement des commissions scolaires, assurer aux commissions scolaires les ressources financières dont elles ont besoin; établir la répartition à travers le système d'enseignement des sommes allouées chaque année aux fins de l'éducation et de l'enseignement.(6)

Le ministère de l'Éducation du Québec doit également, en vue de permettre aux commissions scolaires d'assumer toutes les responsabilités qui leur incombent en matière de gestion des ressources humaines, financières et matérielles, de:

- voir à ce que la proportion de l'assiette soit suffisante afin de permettre l'atteinte des priorités gouvernementales dans ce domaine,

- assurer une péréquation des ressources envers les commissions scolaires afin de favoriser une égalité des services en matières d'éducation.

(6) *L'avenir de l'école québécoise*, Claude Ryan, 8 novembre 1982, pages 138, 139 et 140.

— assurer aux commissions scolaires une source autonome de financement." [7]

Aussi, ce réaménagement des pouvoirs doit-il tenir compte des responsabilités et des rôles propres à l'État, aux commissions scolaires et aux écoles. Ce réaménagement s'inscrit dans une perspective de décentralisation du système scolaire qui vise à déplacer vers l'école l'axe de mise en place des services éducatifs ; il vise à donner à l'école un cadre et des moyens d'agir de façon efficace, autonome et responsable et par voie de conséquence, à modifier substantiellement le rôle des commissions scolaires et à réajuster celui de l'État.

Ce nouveau partage des pouvoirs sera fait à partir du champ de responsabilités propre à chaque niveau. À l'école, l'ensemble des pouvoirs nécessaires à la définition, à la réalisation et à l'évaluation d'un véritable projet éducatif qui ne soit pas soumis à des normes à plusieurs paliers de compatibilité et de conformité; à la commission scolaire, les pouvoirs nécessaires à la planification et à la coordination des ressources humaines, matérielles et financières

[7] Document de travail, conf. Québec, commissions scolaires, page 68.

et à la gestion de certains services communs aux écoles; à l'Etat les pouvoirs nécessaires à la définition des objectifs nationaux, des politiques globales et des encadrements qui soient susceptibles de garantir à tous, les services essentiels."(8)

Voilà en quelque sorte les fondements d'une politique de financement. Il se dégage d'une telle politique que le gouvernement provincial doit assurer le financement intégral des mesures, des politiques, des programmes et des orientations pour lesquels il s'est engagé. Il doit assurer aux gouvernements locaux les sources de financement locales suffisantes pour permettre l'atteinte des objectifs nationaux et locaux en matière d'éducation.

Considérant que le gouvernement ne veut et ne peut s'engager de façon formelle et assurer intégralement ce financement et considérant qu'il n'est pas en mesure techniquement d'assurer celui-ci, défaut d'uniformité de structure, de disparité régionale et locale ou pour bon nombre d'autres motifs, il doit donc favoriser à la fois une décentralisation des responsabilités et une décentralisation des droits et des pouvoirs en matière de financement qui soient correspondantes.

(8) Allocution de M. Jacques Girard, sous-ministre du ministère de l'Education du Québec, 11 juin 1982.

Le gouvernement doit ainsi admettre qu'"une commission scolaire peut imposer une taxe pour le paiement des dépenses auxquelles elle n'est pas autrement pourvue par les subventions du gouvernement et ses autres revenus pour l'année scolaire en cours."[9] Ainsi, à défaut d'assurer une politique d'allocation suffisante, le gouvernement reconnaît la nécessité et le bien-fondé pour les gouvernements locaux de recourir à une ou plusieurs sources autonomes de financement.

Effectivement, si on ne peut pas limiter ou restreindre la portée des responsabilités pédagogiques et administratives des commissions scolaires, on se doit en contrepartie de ne point limiter les ressources qui leur permettront d'assumer pleinement celles-ci. Le ministère de l'éducation doit également permettre pour ne pas dire favoriser l'atteinte des orientations et des priorités nationales sans pour autant porter préjudices aux projets et aux priorités locales.

(9) Document de travail, Loi sur l'enseignement primaire et secondaire publique, (5 sept. 1984), art. 342.

3.1.5 Plan de l'éducation

Un plan national d'éducation est un ensemble de finalités, d'objectifs et de moyens visant "à développer la personne dans toutes ses dimensions"(10) et visant "à favoriser l'épanouissement d'une personne créatrice"(11).

Cet objectif doit être défini en deux volets. Le premier qui incombe à l'Etat et au ministère de l'éducation plus particulièrement, est d'assurer un programme minimal de services devant être dispensés à l'ensemble de la communauté et, nécessairement, devant être accessibles à toutes les personnes la composant. Le deuxième qui incombe aux gouvernements locaux que sont les commissions scolaires, est d'assurer aux communautés locales toute forme de services non prévus au premier volet. La collaboration des deux niveaux de gouvernement dans l'un ou l'autre de ces volets est essentielle dans le but d'engendrer ou de générer un dynamisme constant ou renouvelé des divers programmes plutôt que de scléroser notre système d'éducation à l'intérieur d'un encadrement trop rigide et souvent quelque peu inerte.

(10) L'Ecole québécoise. Enoncé et plan d'action, 1979, p. 28.
(11) L'Ecole québécoise. Enoncé et plan d'action, 1979, p. 28.

Un plan national d'éducation doit viser, entre autres, l'objectif suivant:

> - Permettre aux jeunes et aux adultes "de se développer selon leurs talents particuliers et leurs ressources personnelles, de s'épanouir comme personnes autonomes et créatrices et de se préparer à leur rôle de citoyens".(12)

Le développement individuel et social de chaque citoyen, la transmission de la culture et des valeurs qui s'y rattachent et le "développement de la communauté avec l'insertion harmonieuse des citoyens, jeunes et adultes, dans la vie collective, économique, sociale, culturelle et politique"(13) doivent être la préoccupation majeure des deux niveaux de gouvernements.

Tous les moyens doivent être mis en oeuvre pour une recherche continuelle de services de qualité de mieux en mieux adaptés aux besoins individuels et collectifs; un plan d'éducation est une réponse aux besoins

(12) L'École québécoise. Énoncé de politique et plan d'action, 1979, p. 26.
(13) L'avenir de l'École québécoise, Claude Ryan, novembre 1982, p. 110.

qui originent de la communauté (individuels et collectifs). L'accessibilité à des services minima en matière d'éducation, dans un cadre rationnel quant aux ressources, c'est là l'avenir d'une éducation de qualité.

Ainsi, lorsque les deux niveaux de gouvernements statueront dans le cadre de leur mission, sur la qualité et la quantité des services devant être dispensés aux jeunes et aux adultes, ils devront chercher à répondre le plus adéquatement possible aux besoins identifiés. Le financement des services, les politiques administratives et salariales, la nature des différents programmes, toute la gamme des services que l'on veut assurer aux jeunes et aux adultes devront être une réponse satisfaisante aux besoins: une réponse mobile et flexible dans le sens qu'elle pourra évoluer selon les poussées démographiques, les changements technologiques, l'état du chômage, la conjoncture économique, les aspirations ou choix des personnes, etc.

3.2 PRINCIPES FONDAMENTAUX

Une politique de financement doit être basée sur des principes fondamentaux. Nous suggérons ici les plus essentiels.

3.2.1 Reconnaissance, respect et confiance mutuelle des partenaires

"Au-delà de la mécanique formelle du partage des rôles et des responsabilités, tous les agents doivent être conscients que l'oeuvre commune dans laquelle ils sont engagés repose, en bonne partie, sur la confiance et le respect réciproques qu'ils se témoigneront spontanément. C'est le défi majeur de la décentralisation. La capacité de l'un d'assumer son rôle est liée étroitement au bon exercice des responsabilités de l'autre et aux possibilités qu'a chacun d'eux de composer avec des situations nouvelles. La relation entre le Ministère et les commissions scolaires repose sur la circulation d'informations justes et sur la collaboration inter-paliers".(14)

(14) Politique de fonctionnement général du système d'enseignement élémentaire et secondaire du Québec, ministère de l'Education, mars 1977, page 39.

Il faudrait ainsi cesser de faire en sorte que les commissions scolaires n'aient comme unique rôle que de cautionner ou d'endosser des politiques gouvernementales sans avoir en contrepartie les moyens mis à leur disposition pour leur permettre d'agir ou de réagir lorsque les populations locales estiment qu'elles subissent certains préjudices ou s'en sentent quelque peu lésées.

Le pouvoir d'imposer et de percevoir des impôts fonciers ou toute autre forme de source de financement est par conséquent essentiel au bon fonctionnement des commissions scolaires, pour ne pas dire fondamental à l'existence des entités légales juridiques existantes, et constitue, de surcroît, le fondement de tout gouvernement authentique.

Une réelle décentralisation des pouvoirs au profit des commissions scolaires s'impose. Cette nouvelle approche devrait se refléter dans les politiques du système d'éducation.

La reconnaissance et le respect des gouvernements locaux peuvent se réaliser dans le contexte de la législation existante et devraient se traduire par la restauration aux commissions scolaires de toute la

plénitude des droits et des pouvoirs qu'elles ont perdus au fil des ans.

Il faudrait néanmoins que toutes les législations soient cohérentes afin d'éviter que d'une part on légifère dans le but d'accorder des pouvoirs particuliers ou accrus aux commissions scolaires (projet de loi 3) alors que, d'autre part, certaines autres lois limitent ou annihilent ceux-ci. (Loi 57)

Un climat de confiance doit exister entre les divers paliers gouvernementaux sans quoi la collaboration entre ceux-ci sera à toutes fins utiles inexistante et les résultantes seront préjudiciables pour les bénéficiaires du système public d'enseignement.

3.2.2 Démocratie politique

"Dans notre système d'enseignement élémentaire et secondaire, les commissions scolaires représentent démocratiquement les populations locales. Selon la législation, elles possèdent les attributions d'un gouvernement puisqu'elles ont les pouvoirs de faire des choix éducatifs et administratifs, de taxer, de gérer des ressources et de dépenser."(16)

(16) Politique de fonctionnement général du système d'ens. élémentaire et sec. du Québec, min. de l'Educ., mars 1977, page 15.

Le principe d'un impôt local payable à ce gouvernement local s'avère important pour ne pas dire le "modus vivendi" de celui-ci. Le pouvoir d'un tel gouvernement à imposer une taxe et à la percevoir s'avère donc essentiel pour manifester l'identité et l'appartenance locale d'un milieu à son gouvernement sinon, on risque de vivre à l'intérieur d'un système qui provoque beaucoup plus de désintéressement qu'autrement. Il ne faudrait surtout pas invoquer, comme objection à la reconnaissance ou au réaffermissement du champ d'impôt foncier scolaire, le conflit de juridiction présumé entre les deux gouvernements locaux (municipalités et commissions scolaires) car il a déjà été dit que "la coexistence de deux gouvernements locaux sur ce champ enrichit la démocratie".(17)

Il faut assurer au système une démocratie réelle dans les faits et non une démocratie déguisée. Limiter les sources de financement c'est limiter cette démocratie et la qualité de l'enseignement qui en dépend et, en conséquence, hypothéquer le développement social, économique et même politique d'un milieu tout comme c'est le cas d'une nation.

---

(17) Conférence Québec, comm. scol., Document de travail, page 103.

Il nous apparaît donc essentiel qu'une politique de financement soit pour les gouvernements locaux incitative à la bonne gestion et non punitive et coercitive. Ainsi, on verra un mouvement d'encouragement qui contribuera à rendre nos gestions plus saines et plus efficaces, pour ne pas dire plus efficientes, et à augmenter la qualité et la quantité des services offerts.

3.2.3 Accessibilité des paliers décisionnels

La structure politique actuelle devrait favoriser l'accessibilité des paliers décisionnels et des autorités en place aux communautés locales. Cette même structure politique devrait assurer une politique de financement qui soit appropriée aux besoins des gouvernements locaux pour permettre, favoriser, voire même inciter ceux-ci à prendre les décisions qui s'imposent en vue d'assurer le plein épanouissement et le développement social, culturel, économique et même politique approprié à leur milieu respectif.

Une telle conjoncture n'étant pas assurée, le gouvernement entravera l'atteinte des objectifs d'éducation et ira à l'encontre des volontés, des priorités locales et des projets éducatifs propres à chacun des milieux.

Si l'on désire que les milieux détiennent un certain nombre de pouvoirs et de responsabilités en matière scolaire, la population doit, par conséquent, disposer d'un mécanisme de participation et d'expression au niveau local qui comporte en soi la possibilité de pouvoir inciter son administration à tenir compte des besoins des usagers.

Il serait donc souhaitable que le ministère de l'Education se concentre sur des programmes nationaux et laisse les gouvernements locaux assurer les priorités locales.

Pour ce faire, il faut démocratiser l'enseignement au Québec et permettre aux populations de faire connaître leurs besoins et leurs récriminations. Le seul palier gouvernemental qui leur est réellement accessible est encore les commissions scolaires. Celles-ci doivent donc disposer d'une politique leur permettant d'assurer le financement des solutions proposées et retenues.

La possibilité et la capacité d'intervention d'une communauté auprès de son gouvernement semblent être un prérequis. Aussi l'accessibilité de ce même gouvernement s'avère être une condition première à

l'atteinte des objectifs d'un milieu. Considérant que l'Etat et le ministère de l'Education ne peuvent répondre à cette exigence, on se doit ainsi de favoriser la possibilité pour les communautés de se manifester à travers des programmes régionaux ou locaux et de se prendre en main à travers diverses initiatives locales. L'accessibilité au gouvernement local, à savoir les commissions scolaires, nous semble être d'un aspect fondamental très important.

3.2.4 Obligation respective de rendre compte

Une politique de financement adaptée aux besoins des gouvernements locaux permettra aux commissions scolaires de gérer en gouvernement responsable, de planifier à plus long terme, sans appréhender constamment une menace d'ingérance de la part du gouvernement central.

Cette responsabilisation se réalisera également par une incitation aux commissions scolaires à permettre ou pour le moins à favoriser l'atteinte de leurs objectifs et de leurs priorités locales, tout en assurant la répartition la plus équitable possible des ressources dans leur milieu. Cette responsabilisation se traduira inévitablement dans les gouvernements locaux par une administration qui sera plus

saine et efficace. Par surcroît, l'augmentation des pouvoirs aux commissions scolaires incitera celles-ci à rendre compte de leur administration et de leurs décisions.

Aussi se doit-on de reconnaître que "toute politique de financement de l'éducation qui comportera une entière obligation de rendre compte favorisera de ce fait une utilisation optimale des fonds. Dans les dépenses de fonds publics pour l'éducation, les autorités tant provinciale que locale ont la responsabilité d'établir les priorités, d'examiner de près les programmes et de faire concorder les besoins et les frais".(18)

Cette obligation de rendre compte par le gouvernement local devra de façon inévitable, se traduire par cette adéquation qui se doit d'exister et d'être sauvegardée entre les besoins à assurer et le financement disponible. Voilà l'objectif commun sur lequel les paliers gouvernementaux impliqués doivent faire consensus.

(18) Résumé des recommandations formulées dans l'étude sur les finances du secteur de l'éducation (rapport du Manitoba), page 9.

3.3 OBJECTIFS VISES

Les objectifs visés par une politique de financement seraient:

3.3.1 L'autonomie des gouvernements locaux

La politique de financement actuellement en vigueur n'assure aucunement aux gouvernements locaux les droits et les pouvoirs dont tout gouvernement devrait disposer. En effet, on doit considérer, pour ne pas dire reconnaître, que "tout gouvernement qui désire préserver l'autonomie locale donnera aux commissions scolaires une certaine latitude dans la façon de dépenser les fonds provinciaux affectés à l'éducation".(19)

Il y aurait lieu de s'interroger et ce, très sérieusement sur les conséquences de la politique de financement actuellement préconisée dans notre système d'éducation. Effectivement, est-il normal que les

(19) Résumé des recommandations formulées dans l'étude sur les finances du secteur de l'éducation (rapport du Manitoba), page 9.

communautés scolaires locales (contrairement aux communautés municipales) ne contribuent qu'à moins de 5% pour des services qui se veulent semble-t-il, à caractère et à saveur de plus en plus locale, compte tenu des orientations prises dans le projet de loi 3.

Si l'on souhaite laisser à ces gouvernements locaux le pouvoir et l'autonomie nécessaires à dispenser la qualité et la quantité des services qui leur sont demandés et souvent même exigés de leur communauté locale, ne doit-on pas par voie de conséquences leur permettre d'en assurer le coût et la responsabilité. Les gouvernements locaux devront alors assumer à tout le moins, le coût des priorités locales et, d'en répondre comme tout gouvernement responsable doit le faire.

Le ministère de l'Education considère lui-même que "en raison des particularités et de notre mode de financement et des contraintes reliées au processus de normalisation, les commissions scolaires ont une autonomie trop restreinte par rapport à leurs responsabilités administratives, organisationnelles, pédagogiques et enfin relatives à la gestion des ressources, humaines, matérielles et financières. Globalement, le système actuel de financement fait que la

taxation locale n'a pas sa véritable signification et il n'incite pas suffisamment à une saine gestion".(20)

Par surcroît, le ministère de l'Education est d'avis que l'autonomie n'est préservée que par un mode de financement assez souple pour laisser aux commissions scolaires la marge de manoeuvre nécessaire à l'exercice complet de leurs attributions. Dans cette logique, le ministère de l'Education préconise le principe du maintien d'une source locale de revenus.

Le pouvoir de décider du niveau des revenus locaux est fondamental pour l'autonomie des commissions scolaires.(21) Les gouvernements locaux, à savoir les commissions scolaires, doivent être de plus en plus vigilants afin de sauvegarder leur identité et ainsi s'assurer que leurs communautés locales ne soient pas sous peu des communautés pseudo-autonomes plutôt que foncièrement autonomes.

(20) Politique de fonctionnement général du système d'enseignement élémentaire et secondaire du Québec, ministère de l'Education, mars 1977, page 95.

(21) Politique de fonctionnement général du système d'enseignement élémentaire et secondaire du Québec, ministère de l'Education, mars 1977, page 98.

Considérant qu'on doit admettre qu'il existe une corrélation directe entre l'autonomie locale réelle en matière d'élaboration de politique et de gestion de ressources, et l'imposition d'une taxe foncière locale, aussi doit-on favoriser, revendiquer et même exiger une réelle et une plus grande décentralisation des pouvoirs au profit des commissions scolaires. Cette décentralisationin doit être accompagnée d'une politique de financement appropriée et cohérente avec cette décentralisation des pouvoirs et des responsabilités.

Il est ainsi facile de reconnaître que l'autonomie locale semble supposer l'imposition d'une taxe locale ou spéciale, mais il semble beaucoup plus difficile de s'entendre pour établir si celle-ci devrait correspondre à 5, 10 ou 20% du coût de notre système d'éducation. Enfin, il faudrait convenir du pourcentage qui suffirait à garantir l'autonomie de nos gouvernements locaux.

Le système d'éducation actuellement en vigueur est possiblement, pour ne pas dire effectivement tombé sous le coup d'une politique socio-économique unitaire au détriment de l'identité de chaque milieu. Voilà pourquoi il a déjà été affirmé que "le faible

taux de participation aux élections scolaires ainsi qu'une certaine frustration exprimée par les comités de parents et d'école pouvaient être expliqués, en partie, par une insuffisance d'autonomie des écoles et des commissions scolaires".(22)

Afin d'anihiler un tel phénomène, les commissions scolaires doivent revendiquer un plus haut degré de décentralisation et une plus grande autonomie tant politique que financière. L'impôt foncier devrait assurer l'autonomie des commissions scolaires. L'impôt foncier, de par sa nature, en raison même de l'assiette qu'il supporte, le relie immédiatement au financement des services locaux. Ces services varient en quantité, en diversité et en qualité selon les besoins propres à chacun des milieux.

La structure administrative et la politique de financement proposée devront être basées sur une décentralisation possiblement pondérée par la surveillance du pouvoir central et non sur la centralisation excessive actuelle cautionnée par un pseudo-pouvoir local.

(22) Politique de fonctionnement général du système d'enseignement élémentaire et secondaire au Québec, ministère de l'Education, mars 1977, page 14.

On doit en contrepartie remettre en question le rôle trop important de l'Etat dans notre système d'éducation. Il y aurait peut-être lieu de s'interroger à savoir si le système actuel ne contribue pas plus à niveler les objectifs nationaux et contribuer aux aspirations politiques nationales plutôt que de faire en sorte que l'Etat contribue aux développements régionaux et locaux tout en assurant les pouvoirs nécessaires à ces réalisations et ce, en vue de répondre aux aspirations et aux priorités locales et régionales particulièrement "à un moment où tout indique que des compressions additionnelles menaceraient sérieusement le devenir de l'éducation".(23)

"Le ministère de l'Education doit donc modifier ses règles budgétaires de manière à permettre aux commissions scolaires une marge de manoeuvre administrative plus grande. Il doit éviter de restreindre l'autonomie des commissions scolaires par toute sorte de règles et de contraintes pointilleuses comme il le fait présentement.

(23) Les budgets de l'éducation: du redressement au développement sélectif, ministère de l'Education, octobre 1983.

Le ministère de l'Education doit réviser sa politique concernant l'émission d'instructions et de directives. Il doit mettre au point des mécanismes plus raisonnables en vue d'assurer la cohésion et l'unité de son système d'enseignement.

Le ministère de l'Education doit enfin fournir aux commissions scolaires les ressources nécessaires à la mise en oeuvre du rôle important qui leur est attribué dans les régimes pédagogiques pour l'implantation et le bon fonctionnement de ceux-ci."(24)

Bref, l'autonomie réelle de gestion pour les collectivités locales, doit se vivre par le biais des commissions scolaires. Cette autonomie doit être réelle et prépondérante. Dans cet esprit, le gouvernement provincial et le ministère de l'Education devraient se réserver les pouvoirs inhérants à la détermination des grands objectifs pour l'ensemble du système d'éducation, à la répartition globale des ressources financières et à l'établissement des standards de qualité des services éducatifs tout en laissant aux commissions scolaires la responsabilité et la liberté de déterminer elles-mêmes les voies et les moyens appropriés à l'atteinte des objectifs tant nationaux que locaux.

(24) L'avenir de l'école québécoise, Claude Ryan, 8 novembre 1982, pages 140, 141 et 142.

1.3.2 Décentralisation efficace, cohérente et valorisante

"La décentralisation en matière de financement semble être un principe reconnu par différents pays. Effectivement, l'Organisation de Coopération et de Développement Economique a réalisé par l'entremise de son centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement, une étude sur le financement de l'enseignement primaire dans 3 pays à savoir, le Royaume Uni, les Etats-Unis et la Yougoslavie.

Cette étude révèle qu'effectivement, dans le système britannique, les autorités locales et l'enseignement occupent une position prépondérante. Beaucoup plus que de simples agents d'exécution du gouvernement central, ces autorités peuvent exercer une influence considérable sur les écoles qui sont de leur ressort, et cela en dépit du fait que les taxes locales n'interviennent que pour une faible partie de leurs dépenses."(25)

"La situation de l'éducation aux Etats-Unis se caractérise par un contrôle officiel exercé par les états au terme de la loi; ces derniers, toutefois, ont délégué une partie importante de leurs pouvoirs aux

(25) Le financement de l'enseignement primaire et les objectifs fondamentaux de l'école au C.D.E. page 11.

autorités locales. Celles-ci ont opté pour des districts scolaires financièrement indépendants afin de protéger la politique scolaire de la corruption et d'autres tendances politiques."(26)

En Yougoslavie "les décisions qui intéressent le financement de l'enseignement élémentaire sont prises par des citoyens, soit directement par référendum, soit indirectement par l'Assemblée de la communauté de l'enseignement élémentaire après consultation de l'Assemblée de la communauté socio-politique concernée (commune, république ou région)."(27)

On peut ainsi facilement observer que dans les gouvernements qui ont fait l'objet d'une étude sur le financement de l'enseignement primaire, les décisions ne semblaient pas se prendre au niveau du gouvernement central mais il semble vraiment exister une décentralisation réelle du pouvoir décisionnel vers les communautés locales.

(26) Le financement de l'enseignement primaire et les objectifs fondamentaux de l'école au C.D.E., page 72.
(27) Le financement de l'enseignement primaire et les objectifs fondamentaux de l'école au C.D.E., page 129.

"La décentralisation signifie avant tout un rapprochement des centres de décision le plus près possible des utilisateurs, à savoir les élèves, les parents et la population en général.

Sur le plan politique, la décentralisation signifie donc que les commissions scolaires devraient devenir des centres de décision. Ce faisant, les populations locales pourront influencer plus facilement les décisions qui les touchent directement et devenir plus responsables de l'éducation dans leur milieu.

Au plan opérationnel, la décentralisation offre la possibilité à chaque communauté scolaire de se donner des objectifs, des priorités, des règles et des procédures propres à axer le développement sur les caractéristiques qui leur sont particulières, qui la définissent et qui sont en quelque sorte le reflet de ses besoins.

Une plus grande décentralisation s'avère donc nécessaire afin de permettre une meilleure adaptation des services éducatifs aux besoins locaux, une plus grande participation de la population et une amélioration de la motivation et de la prise en charge des responsabilités à tous les niveaux."(28)

(28) Politique de fonctionnement général du système d'enseignement élémentaire et secondaire au Québec, ministère de l'Education, mars 1977, pages 11, 12 et 13.

Le Conseil du Patronat du Québec faisait connaître sa réaction en soulignant que "l'influence prépondérante qu'exerce par ailleurs un système scolaire sur le développement d'une société milite fortement en faveur d'un contrôle direct de la population, à un niveau significatif de prise de décisions. C'est à partir de la commission scolaire que devrait s'opérer la décentralisation réelle si l'on veut éviter que le projet éducatif au coeur de la réforme proposée ne dégénère en une illusion de démocratisation."

Toutefois, une telle augmentation de responsabilités ne peut qu'entraîner ou qu'exiger de plus grandes sources autonomes de financement pour les commissions scolaires si l'on vise à sauvegarder l'adéquation qui doit exister entre les ressources allouées ou disponibles et les services dispensés.

Aussi doit-on s'interroger afin d'évaluer si cette responsabilisation ne doit pas être accompagnée d'une politique de financement plus axée sur la taxe locale si l'on veut effectivement éviter que le niveau de services que les commissionn scolaires seront en mesure de dispenser ne soit pas lui-même limité.

Il nous apparaît en effet essentiel d'assurer à

l'intérieur d'une politique de financement qui doit être adaptée à notre système d'éducation, une décentralisation qui soit cohérente, tant dans son aspect politique que dans son aspect financier afin de favoriser une diminution de l'encadrement et de la rigidité de nos structures.

Aussi dans l'édition de la Presse du 9 octobre 1982, Lisianne Gagnon mentionnait que "la seule démocratisation réelle passerait plutôt par le maintien de commissions scolaires réformées, bien équipées, dotées d'une plus grande mesure de pouvoirs financiers et pédagogiques, et capables de contrebalancer efficacement le ministère de l'Education et de servir de source d'innovation."

Le gouvernement provincial doit toutefois assurer aux gouvernements locaux la décentralisation du processus décisionnel qui doit être rigoureusement respecté dans une politique de financement pour être efficace et valorisante.

Une réelle décentralisation qui doit être efficace, cohérente et valorisante témoigne du reflet de l'identité d'une communauté locale et d'un gouvernement local. Aussi doit-on favoriser une telle décentralisation pour permettre qu'au-delà des objectifs com-

muns on puisse enrichir et individualiser les objectifs propres à chacun des milieux.

Effectivement, le principe de la décentralisation implique un partage des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales responsables. Ce principe doit également contribuer à confirmer l'existence d'un leadership local capable de prendre des décisions qui concernent le milieu local dans une foule de domaines à condition qu'il ait l'autonomie financière nécessaire pour assumer ces responsabilités.

3.3.3 Responsabilisation et revalorisation des gouvernements locaux et des communautés locales

Un des premiers objectifs d'une politique de financement de l'éducation doit être le financement de ses opérations. Ainsi, le gouvernement provincial doit dans un premier temps assurer aux commissions scolaires le niveau de ressources nécessaire à leur fonctionnement et à la réalisation de leurs priorités ou de leurs décisions locales. Quant aux services que les milieux veulent s'assurer, un gouvernement doit respecter la liberté et l'autonomie de ces milieux en leur permettant de se doter des moyens de financement appropriés nécessaires à la réalisation de leurs objectifs. La responsabilité d'un gouvernement

central à l'intérieur d'une telle problématique est de rendre accessibles pour ne pas dire de faciliter et même de favoriser aux communautés locales les sources de financements nécessaires à l'atteinte de ses objectifs et de son plein épanouissement à défaut de quoi, elle contribue à la destruction de la mission éducative et ne permet pas la réalisation intégrale des volontés locales et des projets propres à chacun de ces milieux.

La politique de financement proposée devra en conséquence assurer le leadership et la responsabilité du gouvernement local et le rendre accessible aux communautés. Il devra également accorder aux gouvernements locaux et aux communautés locales une emprise réelle sur l'orientation et sur le fonctionnement de son système d'éducation s'il veut susciter l'intérêt de la population et en faire une préoccupation de notre société. Le ministère de l'Education doit donc décentraliser le pouvoir décisionnel vers les gouvernements locaux et revoir les mécanismes de concertation et de participation. Cette responsabilisation et cette revalorisation des institutions scolaires locales et des communautés locales s'appuient sur les principes généraux suivants:

- nécessité de rapprocher du citoyen le lieu où s'exerce le leadership.

- redonner aux citoyens locaux le contrôle sur l'orientation et la gestion de leurs institutions scolaires locales.

- redonner aux instances scolaires locales une importance qu'elles ont grandement vu diminuer et une autonomie qu'elles n'ont plus.

- valoriser la participation de tous les agents locaux selon leurs compétences et leurs intérêts, dans une optique d'équilibre et de complémentarité des rôles.

Considérant que l'éducation est un droit pour chacun des membres de notre société, il serait toujours quelque peu risqué de rendre la qualité du système d'éducation tributaire et directement dépendante des disponibilités financières que le gouvernement provincial pourrait y injecter. Aussi nous semble-t-il souhaitable que toute politique de financement assure aux gouvernements locaux des sources de revenus leur permettant de s'assurer des disponibilités financières nécessaires à l'atteinte des objectifs de notre système d'éducation et également à assurer la qualité

des services auxquels les communautés locales sont en droit de s'attendre pour ne pas dire d'exiger.

3.3.4 L'autosuffisance des gouvernements locaux et des communautés locales

Le gouvernement du Québec a lui-même établi que "l'examen de l'impact des coupures budgétaires sur le développement des réseaux montre bien qu'il y a déjà à ce niveau véritable matière à inquiétude: tantôt c'est la qualité, tantôt c'est l'accessibilité des services qui est menacée.

On est donc à une étape où la simple préservation d'acquis collectifs encore tout récents en matière de services éducatifs justifie en soi une remise en question des stratégies budgétaires à l'égard des réseaux. Tôt ou tard, il faudra aussi nous interroger sur les compressions implicites récurrentes qui, par le sous-financement systématique qu'elles engendrent, continueront d'exercer une pression sur les ressources des réseaux.

Au-delà de la rationalisation et des économies potentielles qui s'y rattachent, la stratégie budgétaire

en éducation doit s'ouvrir à nouveau sur l'avenir et soutenir adéquatement les développements que réclame instamment notre évolution collective".(29)

Une politique de financement se doit d'assurer à tous ses intervenants une forme d'autosuffisance si on veut assurer le dynamisme de son milieu. En effet, dans l'éventualité où une instance responsable tel un gouvernement local, ne peut disposer des sources de financement nécessaires au respect de ses objectifs et à l'atteinte de ses priorités, il lui est alors impossible d'assumer pleinement et entièrement ses responsabilités. Celui-ci se trouve alors à la merci d'un autre palier gouvernemental dont il dépend et ce en trop grande partie.

Dans cette même ligne de pensée, la Loi 3 veut encourager la productivité et favoriser la rationalisation des choix au sein des gouvernements locaux. Il veut encourager également l'autonomie de gestion en diminuant la compartimentation, en maximisant la transfé-

(29) Les budgets de l'éducation: du redressement au développement sélectif, ministère de l'Education, octobre 1983, page 32.

rabilité et en simplifiant le mode d'allocation des ressources. En contrepartie, toutes ces mesures ne permettent pas pour autant aux gouvernements locaux de vérifier s'il y a adéquation entre des ressources rendues disponibles aux commissions scolaires et les services que celles-ci sont dans l'obligation de dispenser à leur communauté locale.

La Loi 3 favorise également l'équité dans la répartition des ressources. Toutefois, on peut tendre vers un tel objectif sans pouvoir toutefois y parvenir pleinement. Pour tous ces motifs, une politique de financement concertée entre les deux niveaux de gouvernement semble être la seule orientation valable et raisonnable au système actuel. L'évolution des dernières années de ce même système nous laisse entrevoir un manque de ressources évident au niveau du financement des commissions scolaires. Cette lacune s'est traduite et se traduira de plus en plus comme un frein au développement des politiques globales et locales tant dans leur aspect social, culturel, économique ou même politique.

3.3.5 Dynamisme des gouvernements locaux et des communautés locales

"Dans la recherche d'une solution aux problèmes que pose l'accès des deux administrations locales (commissions scolaires et municipalités) à une même assiette fiscale, l'aspect fondamental à retenir est le rapport réel existant entre la destination propre d'un impôt et le degré de décentralisation dont jouit chaque type de gouvernement qui s'y alimente.

A ce sujet, il est intéressant de comparer le dynamisme qu'a imprimé le pouvoir central à ses relations avec le secteur scolaire, d'une part, et le secteur municipal, d'autre part".(30) Ces propos reflètent quelque peu la corrélation directe qui existe entre le pouvoir de taxer d'un gouvernement et le dynamisme qu'on peut lui reconnaître. Aussi, s'il est dans nos intentions de rendre nos gouvernements locaux et nos communautés locales plus dynamiques, nous devons-nous de leur reconnaître certains pouvoirs en terme d'élaboration de politique et de gestion de ressources et parallèlement, nous devons-nous de lui assurer les sources autonomes de financement nécessaires à la réalisation de ses objectifs et à l'atteinte de ses priorités.

(30) Extrait du rapport Castonguay, pages 97 et 98.

Les structures qui ne sont dotées d'aucun pouvoir particulier et réel, sont dans la plupart des cas des structures vouées à l'échec pour ne pas dire destinées à disparaître.

L'éducation étant devenue l'objet d'une politique en très grande partie tributaire des disponibilités financières du pouvoir central, il s'en est suivi nécessairement que les administrations décentralisées, en l'occurence les commissions scolaires, ont connu un allègement plus que sensible de leur fardeau décisionnel et ce, au plus grand détriment de leur dynamisme et de celui de leur communauté locale.

3.4 CARACTERISTIQUES PARTICULIERES

Une politique de financement doit favoriser:

3.4.1 Une diminution des contrôles

"Les contrôles à posteriori viennent encadrer le processus décisionnel des commissions scolaires. Ces contrôles à posteriori se traduisent sous forme d'autorisations reliées à différents aspects du système d'éducation soit les programmes d'enseignement, l'organisation scolaire, les ressources humaines et les ressources matérielles.

Le caractère spécifique de certaines règles budgétaires et les contrôles qui y sont reliés ont souvent pour effet d'inciter les commissions scolaires à profiter des crédits que ces règles rendent disponibles, sans nécessairement les affecter à la satisfaction des besoins les plus fondamentaux.

L'utilisation intensive des contrôles à posteriori a aussi amené les administrateurs scolaires à consacrer trop de temps à répondre aux exigences des contrôles et ce, souvent au détriment de leurs tâches administrative et pédagogique.

D'autre part, le principe de retour aux fonds consolidés du Québec de tout surplus accumulé au cours d'un exercice financier, influence largement le comportement des commissions scolaires en matière d'allocation des ressources à la fin de leur exercice financier.

D'autre part, la rigidité des règles de transférabilité a également pour effet d'inciter les commissions scolaires à utiliser des moyens indirects susceptibles de minimiser l'efficacité de leur gestion et qui, de toute façon, contribue à simplifier, sinon à réduire, des procédures administratives souvent qualifiées de lourdes et tatillonnes.

En raison des particularités de la méthode actuelle d'allocation des ressources et des contraintes auxquelles le processus de normalisation des dépenses est assujetti, les commissions scolaires ne disposent que d'une autonomie trop restreinte par rapport à leur responsabilité administrative et pédagogique".(31)

Tous ces contrôles se traduisent par un encadrement trop rigoureux, trop contraignant et pour le moins trop exigeant et font en sorte qu'il semble apparaître à tous les intervenants qu'il serait grandement souhaitable de favoriser une réelle et plus grande décentralisation des pouvoirs et ce, par une limitation des contrôles s'y rattachant, tout en reconnaissant le bien-fondé d'un certain nombre d'entre eux.

(31) Document de travail, Conférence Québec, Commissions scolaires, pages 115 et 116.

3.4.2 Continuité

Une politique de financement doit être fiable, prévisible et permanente. Le manque de cohérence ou de continuité dans la philosophie inspirant la base de l'élaboration des politiques financières gouvernementales, quant à l'appréciation et à l'appropriation des surplus des commissions scolaires ou quant à sa politique sur le rendement de leurs surplus, risque à moyen ou à long terme de créer beaucoup de désaccords et de révoltes à l'intérieur du réseau. Aussi, il nous apparaîtrait pour le moins souhaitable pour ne pas dire indispensable que le ministère de l'Education du Québec respecte les fonds locaux en dissociant son financement de celui des commissions scolaires et en ne s'appropriant plus les surplus ou le rendement sur ces surplus à posteriori. Ainsi, on pourrait possiblement assurer aux administrteurs locaux une plus grande continuité et une meilleure stabilité dans leurs sources de financement et par le fait même leur permettre ou leur faciliter une meilleure planification à moyen et à long termes à laquelle ils aspirent de façon légitime.

3.4.3 L'ajustement aux conjonctures historique, politique, social et économique

Le contexte historique, politique, social et économique dans lequel nous vivons s'avère être des composantes indispensables dont on doit tenir compte dans l'élaboration de telles politiques. Aussi, est-il opportun de mentionner la tendance vers la décentralisation des gouvernements nord-américains qui semble déjà s'être amorcée et vouloir s'accentuer pour les prochaines années. Ce mouvement se traduit par une plus grande délégation de pouvoirs au profit des gouvernements locaux par les gouvernements nationaux qui veulent être plus décentralisés et, par le fait même, plus démocratiques. Toutefois, il faudra en contrepartie permettre à ces gouvernements locaux de se prendre en mains et d'assurer certains services aux populations qui les revendiquent et ce, de plein droit et à juste titre. Il appartiendra également à ces gouvernements locaux de rendre compte à la population de leurs décisions. Le processus électoral leur permet en tout dernier ressort de rendre compte de leurs actes et permettre en contrepartie à la population de juger de la qualité de gestion de ceux-ci.

CHAPITRE IV

SOURCES AUTONOMES DE FINANCEMENT POUR LES COMMISSIONS SCOLAIRES

4.1 Définition

Toute source de financement, pour être dite autonome, se doit d'abord et avant tout d'être sous le contrôle exclusif du gouvernement qui en revendique l'appropriation et la juridiction. Elle se doit, en second lieu, de ne pas être limitée car un gouvernement ne dispose d'un revenu autonome que s'il est en mesure d'aller chercher les ressources financières dont il a besoin pour atteindre ses objectifs.

4.2 Caractéristiques d'une source autonome de financement

Les principales caractéristiques devraient être les suivantes:

a) la faisabilité, en ce qui concerne:
- l'occupation actuelle du champ d'impôt foncier
- l'organisation administrative
- et la politique fiscale des autres gouvernements

b) la territorialité, c'est-à-dire que:
- tout revenu autonome d'une commission scolaire devrait provenir de l'intérieur de son territoire.

c) la compatibilité avec le concept de gouvernement local, c'est-à-dire que:

- c'est le citoyen de la commission scolaire qui devrait être taxé;
- le niveau de taxation devrait être décidé par la commission scolaire;
- l'exercice d'un pouvoir de taxation accru devrait permettre le développement du sens des responsabilités, de la participation et de la démocratie.

4.3 Analyse des sources de revenus

Pour les fins de l'étude, une liste importante de sources de revenus possibles a fait l'objet d'un examen approfondi. On a même envisagé la combinaison de plusieurs sources. Cependant, il faut constater que certaines sources de revenus ne sont pas utilisables au niveau local, étant donné qu'elles sont occupées, présentement, par différents autres gouvernements et, qu'elles répondent à d'autres objectifs que ceux de l'éducation.

D'autres sources de revenus, utilisées dans d'autres pays, ont aussi fait l'objet d'une analyse. Il est ressorti, toutefois, qu'elles ne peuvent être retenues dans le contexte nord-américain.

Voici la liste des sources de revenus qui ont été étudiées:

- l'impôt sur le revenu des individus
- l'impôt sur le revenu des corporations
- la taxe sur la vente au détail
- l'impôt foncier
- la capitation
- l'immatriculation des véhicules automobiles
- les repas et l'hôtellerie
- la télécommunication et la publicité
- la taxe d'accise sur l'essence
- la taxe d'accise sur le tabac
- la loterie
- la tarification
- la taxe à la valeur ajoutée
- la taxe sur la richesse ou sur le niveau de vie des particuliers.

Le choix d'une source locale de revenu qui garantirait une autonomie viendrait compléter l'allocation des ressources qu'elles reçoivent du gouvernement et qui, bien entendu, doit être accompagnée d'une subvention de péréquation. On veut garantir ainsi l'équité fiscale, l'équité dans la distribution des ressources et la responsabilité locale en éducation.

4.4 ETUDE DES SOURCES SUGGEREES

Les principales observations découlant de l'étude des différentes sources de financement qui précèdent sont:

L'impôt sur le revenu des individus

L'impôt sur le revenu est une source déjà exploitée par les gouvernements canadien et québécois. Déjà bien structuré, il est progressif et de perception relativement facile. De plus, l'évasion fiscale est difficile.

Compte tenu qu'il s'agit d'un impôt qui tient compte de la capacité de payer, il se prête bien à une utilisation indirecte par crédit d'impôt pour taxe scolaire payée sur des revenus prélevés à d'autres sources.

L'exploitation éventuelle de ce champ par la commission scolaire devrait tenir compte des inconvénients possibles d'un taux non uniforme, du fait que les gouvernements québécois et canadien utilisent ce champ d'impôt comme outil fiscal et de la nécessité pratique de centraliser la perception d'une telle source.

L'impôt sur le revenu des corporations

La plupart des caractéristiques du champ d'impôt sur le revenu des particuliers s'appliquent également à l'impôt sur le revenu des corporations.

Ce revenu se répartit très irrégulièrement sur le territoire d'où la nécessité d'y joindre des dispositifs de péréquation si on veut y recourir comme source de financement autonome pour l'éducation.

Taxe sur la vente en détail

La taxe de vente est parfois considérée comme une solution de rechange possible à la taxe foncière dans la mesure où elle est plus facile à administrer et offre apparamment, à taux moins élevé, un rendement supérieur. Les gouvernements canadien et québécois puisent déjà directement dans ce champ de taxation.

Cette taxe pourrait avoir un effet aussi régressif que la taxe foncière par elle-même, en ce sens qu'elle frappe tout aussi lourdement ceux qui sont les moins en mesure d'en supporter le fardeau.

Par ailleurs, une taxe de vente applicable à l'échelle locale qui viendrait remplacer une taxe foncière également locale ne serait pas sans poser certaines difficultés d'ordre pratique dans la mesure où il suffirait parfois de faire ses achats à l'extérieur pour l'éviter.

De plus, cette taxe est un instrument de politique fiscale et il s'avérerait difficile dans la perspective d'un partage de cet impôt avec les commissions scolaires de disposer de taux différents sur le territoire.

Impôt foncier

Ce champ d'impôt est déjà utilisé par les commissions scolaires. Il s'adresse directement ou indirectement à tous les résidents du territoire. Toutefois, les commissions scolaires se le partagent avec les municipalités.

Ce partage d'un même champ d'impôt par les gouvernements locaux constitue une bonne incitation pour les contribuables à faire des choix en matière de services municipaux ou scolaires. Certains considèrent qu'on devrait apporter certains correctifs à l'impôt foncier afin de le lier plus directement à la capacité de payer des contribuables. Ces correctifs pourraient prendre forme de déduction pour fins d'impôt sur le revenu, de compensation aux personnes âgées et aux personnes dont le revenu est inférieur au minimum imposable.

En ce qui a trait aux corporations, cet impôt est déjà déductible du revenu imposable. Cette source de revenu s'avère en effet pratique, applicable sur les territoires des commissions scolaires et convenant bien à l'exercice d'un pouvoir démocratique local.

Capitation

Cette source de revenu pourrait être utilisée comme source complémentaire aux principales.

Le fait de taxer tous les individus majeurs peut certes, développer le sens d'appartenance à la communauté locale qui bénéficie collectivement de services éducatifs.

Des problèmes administratifs sont prévisibles afin de mettre en place un système relativement étanche à l'évasion fiscale et en garantir la facilité de perception.

Cette forme de taxation répond bien à la notion d'un gouvernement local représentatif de l'ensemble des citoyens. Cette source de revenu est en effet pratique et applicable sur le territoire de la commission scolaire. Elle a des liens avec les services éducatifs et convient bien à l'exercice d'un pouvoir démocratique local.

Cette forme de taxation offre également la caractéristique avantageuse de toucher tous les individus majeurs d'un territoire et seulement ceux-ci.

Elle conservera son caractère d'autonomie pour autant que sa perception s'effectuera au niveau local.

Immatriculation des véhicules automobiles

Cette source de revenu offre peu d'intérêt d'autant plus qu'il existerait certaines possibilités d'évasion si elle était perçue localement. De plus, elle est largement utilisée pour les fins de l'assurance automobile.

Repas et hôtellerie

La taxe sur les repas et l'hôtellerie représente un rendement limité. D'autre part, notre industrie touristique se devant de demeurer compétitive, il s'avère souhaitable que le gouvernement conserve les leviers fiscaux qui influent sur cette industrie. De plus, il serait difficile de vouloir utiliser des taux différents selon les territoires.

Télécommunication et publicité

Il est illusoire de penser tirer des revenus significatifs de ce champ pour financer les services éducatifs. De plus, la localisation d'un point de vente en rendrait son utilisation difficile au niveau local.

Taxe d'accise sur l'essence

Son rendement est très variable pour l'étendue du territoire et des problèmes de péréquation seraient à prévoir. Enfin, les enjeux en matière de politique énergétique se prêtent mal à des décisions de niveau local. De plus, les citoyens du Québec sont ceux qui sont les plus touchés par cette taxe au pays.

Taxe d'accise sur le tabac

Cet impôt est difficile à rattacher à un territoire restreint. De plus, la taxation de ce produit fait l'objet d'une révision annuelle afin d'assurer aux gouvernements canadien et québécois des revenus additionnels.

Loterie

L'accession à cette source assurerait un revenu complémentaire pour le financement d'activités particulières au niveau de la commission scolaire ou au niveau d'une école. Soulignons qu'il s'agit d'un impôt volontaire dont le rendement est imprévisible.

Tarification

La tarification de l'ensemble des services éducatifs constituerait un retour en arrière et une modification à la philosophie de la gratuité scolaire. Si on voulait l'utiliser

comme source de financement autonome, elle pourrait servir à financer des services non obligatoires. Les dépenses pour ces services pourraient de plus être déductibles du revenu imposable ou admissible au programme de crédit d'impôt.

La tarification est présentement utilisée au municipal pour certains services et est utilisée sporadiquement en milieu scolaire pour le financement des résidences, des cafétérias, du transport du midi. La tarification a l'avantage de sensibiliser le contribuable qui exige un service, elle respecte l'autonomie scolaire et favorise la responsabilité au niveau du financement. Enfin, une certaine liberté d'utilisation existe présentement à cet égard.

Taxe à la valeur ajoutée

Cette source de financement est en réalité une taxe de vente de type un peu spécial. En effet, cette taxe constitue un cumul de parts d'imposition qui sont appliquées aux différentes étapes du processus de production depuis l'achat de matières premières jusqu'à la vente finale du produit. La taxe à la valeur ajoutée est couramment utilisée en Europe, cependant on ne la trouve nulle part en Amérique du Nord; sans doute parce qu'elle serait susceptible d'être aussi régressive que la taxe de vente elle-même.

Taxe sur la richesse ou sur le niveau de vie des particuliers

Cette taxe vise généralement les individus ou les familles sur la base de leur solvabilité nette après déduction des charges telles que les hypothèques ou les emprunts. La taxe sur la richesse porte non seulement sur les biens immobiliers ou les revenus des particuliers, mais également sur les avoirs personnnels tels que les automobiles, les bijoux, les meubles, les actions, les obligations, les dons, les hypothèques, les avoirs liquides, les dépôts bancaires, etc.

Les mérites de ce type de taxe résident à la fois dans son équité, son utilité et son efficacité. Par contre, son application cause parfois des difficultés d'ordre administratif d'autant plus que certains contribuables cherchent à s'y soustraire. En outre, il est toujours possible que certaines richesses soient imposées deux fois, ce qui n'élimine pas totalement les risques d'injustice sociale.

4.5 CRITERES DE SELECTION

Les critères particuliers qui nous ont permis d'évaluer les différentes sources autonomes de financement possibles sont les suivants:

4.5.1 Equité

L'équité fiscale suppose un traitement juste pour tous les contribuables, ce qui revient à dire qu'il faut respecter la capacité de payer des citoyens et établir des mesures de recouvrement équitables dans la perception des taxes visant à obtenir les fonds nécessaires d'éducation pour répondre aux besoins du milieu.

4.5.2 La péréquation

La subvention de péréquation a pour effet de faire partager entre le gouvernement et le contribuable le fardeau foncier. Par cette subvention, nécessaire et essentielle, les milieux les plus démunis pourront profiter de la justice distributive.

4.5.3 Le rendement

Le rendement doit être évalué par le potentiel financier qu'une source autonome de financement peut générer pour une communauté locale.

4.5.4 Les coûts de perception

Les coûts marginaux occasionnés par la perception d'une source autonome de financement doivent être considérés. Rappelons l'obligation actuelle pour les commissions scolaires de tenir un référendum auprès de leurs contribuables lorsqu'elles veulent dépasser la limite de taxation locale, fixée à 6% de leurs dépenses nettes ou à 0,25$ du 100,00$ d'évaluation. Les coûts reliés à la tenue d'un référendum sont trop souvent prohibitifs, par rapport aux revenus perçus, en bout de ligne.

4.5.5 L'aspect juridique

Avant d'envisager l'établissement d'une source autonome de financement, il est opportun de vérifier si les lois et règlements permettent à un palier de gouvernement d'exercer sa juridiction sur un champ d'impôt ou sur toute autre forme de source de financement.

4.5.6 L'incidence économique

Toute forme de taxation directe ou indirecte a souvent des incidences sur les investissements

d'une région. Aussi se doit-on de vérifier si la ou les sources autonomes de financement qui pourraient être retenues auraient des répercussions sur la vie économique du territoire concerné, et quelles en seraient la nature et l'ampleur.

4.5.7 Autres considérations

Dans l'établissement d'une source autonome de financement, il faut aussi prendre en considération les éléments suivants:

a) se conformer au principe de la responsabilité financière de l'Etat;

b) ne pas aller à l'encontre de l'opinion généralement observée dans la société;

c) appliquer le critère de la neutralité, c'est-à-dire non discriminatoire.

4.6 ELEMENTS DE SOLUTION

De la nécessité d'une source autonome de financement

"On ne peut parler d'un palier politique sans parler d'une source autonome de financement. Sinon, on fait simplement

miroiter aux gens qu'ils ont des pouvoirs tout en les tenant sous la tutelle de Québec, à coups de subventions"

a déclaré le ministre Jacques Léonard dans une allocution du 21 avril 1978.

Les commissions scolaires estiment aussi qu'il est essentiel qu'elles disposent d'une source autonome de financement non limitée qui leur permette d'assumer avec toute l'autonomie nécessaire l'exercice de leurs droits, pouvoirs et obligations, dans le respect des besoins et des attentes de la population du territoire dont elles sont responsables.

Une source autonome de financement, non limitée, permettrait donc aux divers milieux de la Province, une plus grande liberté d'action dans leur façon de décider et de dispenser la qualité et la quantité des services auxquels ils ont droit.

De ce fait, on initiera un plus grand dynamisme des milieux, par un engagement plus poussé des divers intervenants locaux.

La commission scolaire, qui est le maître d'oeuvre en éducation, verra ainsi s'accroître son rôle de gouvernement local, au grand profit des citoyens qu'elle représente.

Le choix d'une source autonome de financement

De l'étude réalisée par les différents groupes de travail de la FCSCQ, il ressort qu'il n'existe pas de solutions magiques dans la recherche de nouvelles sources autonomes de financement pour les commissions scolaires, auxquelles on n'ait pas pensé depuis 20 ans. Les quelques solutions "nouvelles", c'est-à-dire qui existent dans d'autres pays, sont difficilement applicables dans le contexte québécois.

On se doit donc de conclure qu'il faut utiliser les sources déjà existantes.

En effet, en regard des sources de revenus déjà à la disposition du gouvernement de la province de Québec, il appert que la plupart sont inaccessibles aux commissions scolaires, soit parce qu'elles présentent des difficultés de perception pour la commission, soit parce qu'elles n'assurent pas suffisamment de stabilité ou encore parce qu'elles sont à des niveaux difficiles à dépasser sans perturber l'économie.

On se doit donc de reconnaître la pertinence et l'obligation d'utiliser la source qui nous semble le plus équitable, soit l'impôt foncier tel qu'il existe depuis bon nombre d'années, d'autant plus qu'il est normalisé et que le gouvernement provincial a, de surcroît, la possibilité d'assortir cette mesure

fiscale de diverses formules de compensation, destinées à assurer ou à conserver un maximum d'équité entre tous les contribuables.

Il faut mentionner également que l'impôt foncier garantit une répartition plus juste du fardeau fiscal entre les contribuables des diverses localités, par l'uniformisation des biens-fonds et du taux même de l'impôt foncier.

Tous les substituts qu'on pourrait lui proposer, notamment un impôt local sur le revenu des particuliers, sur les bénéfices des sociétés ou sur la consommation, seraient beaucoup plus difficiles à appliquer. Il serait, à toutes fins utiles, impossible d'en délimiter la base à une localité en particulier et d'empêcher, en conséquence, l'évasion fiscale et les perturbations qui s'ensuivent.

L'impôt foncier a un caractère local car son assiette ou sa base peut être facilement circonscrite géographiquement. De plus, la structure et les modalités de la taxe foncière répondent pleinement au critère d'équité.

De toutes les sources de financement suggérées, celle qui s'apparente le plus avec les caractéristiques d'une source autonome de financement valable pour les commissions scolaires, est sans contredit l'impôt foncier basé sur la richesse relative des contribuables du territoire de la commission. Cette dernière occupe actuellement ce champ; les revenus proviennent du terri-

toire de la commission; et celle-ci a à rendre compte de son administration aux contribuables qui sont en mesure d'établir aisément une relation entre leurs contributions et les services dispensés. De plus, le rendement de la taxe scolaire peut générer des revenus suffisants et permettre aux commissions d'être de réels partenaires du ministère de l'Education du Québec, dans le financement du plan d'éducation et dans l'établissement des priorités. Par ailleurs, une formule de péréquation est facilement jumelable à cette source locale de revenus afin d'assurer une distribution juste et équitable des ressources du système dans tout le réseau.

Il faut ajouter que l'imposition foncière est une source privilégiée du fait que le principe des bénéfices reçus qui justifie ordinairement l'impôt foncier est totalement respecté, parce que les services d'enseignement profitent à la population locale. Effectivement, les services d'enseignement assurent l'éducation des jeunes et adultes des diverses communautés locales et, de plus, les investissements scolaires contribuent à améliorer les infrastructures de leur milieu respectif.

De la limite du pouvoir de taxation

Le 21 décembre 1979, le gouvernement du Québec a adopté la Loi 57 sur la fiscalité municipale qui a eu pour effet de retirer aux commissions scolaires une partie du champ d'impôt foncier pour le transférer aux municipalités. Par conséquent, il

est difficilement envisageable que ce même gouvernement pourrait accepter de revenir sur sa décision.

Néanmoins, les commissions scolaires doivent disposer d'une source autonome de financement non limitée et en assumer la responsabilité vis-à-vis leurs contribuables.

Par ailleurs, un jugement de la Cour Suprême du Canada, rendu le 21 décembre 1984, a déclaré ultra vires et nulles certaines dispositions de la Loi 57 qui avaient pour effet de limiter le pouvoir de taxation des commissions scolaires en les obligeant à tenir un référendum, au cas où elles voudraient dépasser cette limite fixée à 6% de leurs dépenses nettes ou à 0,25$ du 100,00$ d'évaluation.

Le projet de loi 29 déposé à l'Assemblée nationale le 27 mars 1985, tente de fixer de nouveau un plafond à la capacité de taxer des commissions scolaires.

Il faut reconnaître que les communautés locales ont besoin d'une autonomie en cette matière pour réaliser leurs attentes et répondre à leurs besoins. Les commissions scolaires sont maîtres d'oeuvre dans les faits et le gouvernement doit leur accorder cette autonomie de gouvernement local, au bénéfice des contribuables.

Un tel plafonnement à 6% ou 0,25$ n'est aucunement réaliste pour les motifs suivants:

1. la base du niveau subventionné des dépenses ne correspond pas entièrement au niveau de services dispensés.

2. Aucune considération n'est accordée aux coûts de perception que se doivent d'encourir les commissions scolaires d'autant plus que ces coûts peuvent varier substantiellement d'une commission scolaire à l'autre. Effectivement, dans certains cas, la marge de manoeuvre à laquelle correspond la taxe locale peut être grevée jusqu'à 40% à cause des coûts de perception.

3. Le produit de l'impôt foncier scolaire étant, actuellement, totalement sinon presque entièrement accaparé pour financer les coûts de base du système de l'éducation que l'Etat ne subventionne pas, il en résulte qu'il est impossible pour les gouvernements locaux de répondre à quelque priorité locale que ce soit. Il devient donc à toutes fins utiles impossible pour les commissions scolaires:

   a) d'assurer toute forme d'encadrement additionnelle à ses enseignants;

b) d'assurer une plus grande qualité ou une plus grande quantité de services aux élèves;

c) d'améliorer leurs infrastructures;

d) d'assurer certains services complémentaires (transport, cafétéria, résidence, etc.);

e) etc.

La source autonome de financement pour les commissions scolaires se doit donc d'être sous le contrôle exclusif des gouvernements locaux, et de ne pas être limitée, afin de permettre aux commissions d'assumer pleinement leurs droits, pouvoirs et obligations.

Ainsi, on favorisera dans les commissions scolaires une plus grande autonomie dans la gestion des ressources humaines, matérielles et financières, une meilleure rationalisation des dépenses et les initiatives locales nécessaires au développement du système public d'enseignement et de ses bénéficiaires.

Le Québec a besoin de ressources qualifiées. Les Québécois ont besoin de s'épanouir à leur rythme. Il faut donc donner aux communautés locales, la possibilité d'atteindre leurs objectifs spécifiques et collectifs.

RECOMMANDATION

Nous recommandons donc que l'impôt foncier scolaire soit la source autonome de financement des commissions scolaires, qu'il soit sous le contrôle exclusif des gouvernements locaux, c'est-à-dire, qu'il ne soit pas limité par le gouvernement, afin de permettre aux commissions d'assumer pleinement leurs droits, pouvoirs et obligations.

CHAPITRE V

ATTRIBUTION DES RESPONSABILITES EN MATIERE DE FINANCEMENT

5.1 PRESENTATION DES DIFFERENTES HYPOTHESES

1ère hypothèse:

Que le ministère de l'Education du Québec assume pleinement et unilatéralement le financement de l'éducation.

2ième hypothèse:

Que les commissions scolaires assument pleinement et unilatéralement le financement de l'éducation.

3ième hypothèse:

Que le ministère de l'Education assume le financement du premier volet du plan de l'éducation et que les commissions scolaires en assument le second volet.

4ième hypothèse:

Que le ministère de l'Education et les commissions scolaires se partagent le financement de l'éducation.

5.2 ETUDE ANALYTIQUE DES DIFFERENTES HYPOTHESES PRESENTEES

5.2.1 Etude des hypothèses visant à faire assumer unilatéralement le financement du plan de l'éducation par un ou l'autre des gouvernements impliqués

1ere hypothèse:

Le ministère de l'Education assume pleinement et unilatéralement le financement du plan de l'éducation.

Il nous apparaît invraisemblable de croire que le ministère de l'Education puisse assumer tout le fardeau engendré par les coûts de l'éducation en raison, d'une part, de l'ampleur et de la diversité des besoins et, d'autre part, des exigences rattachées à chaque commission scolaire.

Il nous apparaît également utopique de présumer que le ministère de l'Education accepterait d financer des dépenses sur lesquelles il n'a aucun contrôle décisionnel. Pour le ministère de l'Education, accepter d'assumer le financement intégral du réseau signifierait une centralisation de décisions, une augmentation des contrôles et, par

le fait même, un monopole complet sur le système d'éducation du Québec. Une telle situation se traduirait par la disparition des commissions scolaires considérant que la gestion des priorités locales est une des raisons d'être de celles-ci et pour les communautés locales une soumission totale aux orientations et aux décisions nationales sans pouvoir d'intervention. C'est l'identité même des commissions scolaires qui serait ainsi remise en cause et l'autonomie des communautés locales qui s'en trouverait grandement brimée.

Prétendre que le ministère de l'Education accepte de financer l'ensemble des coûts, c'est vouloir uniformiser les services, réduire l'efficacité, porter atteinte à l'autonomie des gouvernements locaux et des communautés locales et enfin ignorer les priorités locales de chaque commission scolaire.

2ième hypothèse:

Les commissions scolaires assument pleinement et unilatéralement le financement du plan de l'éducation.

Prétendre que les commissions scolaires pourraient

assumer un tel financement supposerait l'existence d'un champ d'imposition disponible et acceptable pour l'ensemble des intervenants et plus particulièrement par notre société. Ceci correspondrait par surcroît à un changement majeur de notre système fiscal pour lequel les contribuables de notre société ne sont aucunement préparés et disposés.

Une telle orientation se dresse à l'encontre d'un des principes de notre système scolaire qui veut que l'éducation soit une priorité nationale.

Vouloir faire absorber tous les coûts de l'éducation par les commissions scolaires serait de faire croire au gouvernement qu'il a abandonné une de ses grandes priorités socio-économiques qui s'est vu confirmer comme un droit fondamental pour tous les citoyens à l'éducation. C'est enfin vouloir laisser les commissions scolaires à elles-mêmes et créer une charge sociale disparate au détriment des besoins du milieu et de l'éducation en général.

5.2.2 Etude des hypothèses visant à faire partager le financement du plan de l'éducation entre les gouvernements impliqués

3ième hypothèse:

Le ministère de l'Éducation assume le financement du premier volet du plan de l'éducation et les commissions scolaires en assument le second volet. Sur le plan théorique et au niveau des principes, une telle hypothèse pourrait nous sembler foncièrement juste et équitable. Elle respecte la responsabilisation de chacun des gouvernements en leur demandant d'assumer leurs responsabilités respectives.

Quant aux aspects pratiques d'une telle hypothèse, elle est quelque peu irréaliste pour ne pas dire inapplicable. En effet, comment départager le coût de chacun des volets de notre plan d'éducation sans pour autant normaliser et uniformiser les services dans l'ensemble du réseau. Comment également vérifier si aucun des gouvernements impliqués assume vraiment les coûts qu'il lui incombe d'assurer.

Une telle hypothèse par surcroît va à l'encontre de la notion de partenaire élaborée précédemment, notion qui sous-tend que les deux gouvernements concernés se doivent d'élaborer conjointement

l'ensemble des orientations, des programmes et des politiques et en contrepartie le financement de ceux-ci.

Un tel partage des coûts risquerait enfin de se traduire par une dissociation des orientations nationales des priorités locales et vice-versa. Ainsi, on finirait par compartimenter des services qui se doivent de s'embriquer les uns aux autres.

4ième hypothèse:

Le ministère de l'Éducation du Québec et les commissions scolaires se partagent le financement de l'éducation. Un tel partage est conforme et cohérent avec la notion du "partnership" précédemment énoncée. Il représente sûrement un mode d'attribution idéal si l'on présume qu'il est fondé sur la bonne entente et qu'il vise et recherche les intérêts de la collectivité.

Toutefois, il suppose la bonne foi, le respect et la confiance mutuelle, la collaboration, la responsabilisation et l'autosuffisance de chacun des gouvernements concernés.

Il fait appel à une dynamique pour le moins très

particulière que l'on se doit d'admettre qui puisse être très exigeante pour les parties impliquées. Cette dynamique se situe dans la recherche d'une finalité et d'objectifs communs, d'une concertation constante, d'un souci réel de contribuer conjointement et honnêtement au financement d'un système en dépit des préoccupations sociales, économiques, politiques ou autres de chacun de ces gouvernements.

5.2.3 Conclusion

Nous ne croyons donc pas qu'un seul gouvernement puisse assumer à lui seul les responsabilités dévolues à deux paliers différents. Il nous apparaît utopique de penser que l'un ou l'autre des gouvernements maintienne l'équilibre des pouvoirs sans brimer l'autre.

Quand un gouvernement détermine unilatéralement ses programmes, fixe les moyens et les outils de son enseignement, négocie les conventions collectives, détermine les catégories de personnel, etc., il agit et fonctionne dans un régime totalitaire.

Le ministère de l'Education doit donc devenir plus respectueux des gouvernements locaux et des communau-

Les constatations évolutives concernant le statut de partenaire à part entière et de base en vertu de l'intégral de la reconnaissance de ses responsabilités respectives dans une mise en commun de ses efforts pour le mieux être de la population autochtone.

tés locales et doit assurer une réelle et une saine démocratie. Il existe donc des responsabilités propres à chacun des paliers gouvernementaux. Les commissions scolaires et les communautés locales doivent être plus autonomes, plus responsables, autosuffisantes et plus dynamiques. Les commissions scolaires veulent jouer pleinement leur rôle de partenaire en participant à l'élaboration des orientations, à la conception et à la mise en place des programmes, à la détermination des objectifs en matière d'éducation, à la préparation des outils et des moyens pédagogiques ainsi qu'au partage des coûts du système.

Si les deux paliers gouvernementaux pouvaient ensemble appliquer les principes d'un réel "partnership", ils créeraient ainsi un dynamisme qui générerait un système cohérant dans son ensemble, des administrations plus efficaces et plus efficientes, et des communautés locales responsabilisées et valorisées.

Les commissions scolaires revendiquent le statut de partenaire à part entière et ce dans un respect intégral de la reconnaissance de nos responsabilités respectives dans une mise en commun de nos efforts pour le mieux être de la population québécoise.

CHAPITRE VI

PROPOSITION D'UNE INSTANCE VISANT A FAIRE ASSURER LE PARTAGE DU FINANCEMENT DU PLAN DE L'EDUCATION

6.1 LES PARTENAIRES DE L'EDUCATION

Les partenaires de l'éducation ont le devoir de travailler à la recherche d'arrangements dans le but d'assurer un financement adéquat des institutions d'enseignement dont la juridiction leur incombe.

Les tenants du "partnership" posent, depuis plus d'une décennie, des questions fondamentales, qui reflètent leur diversité, dont voici quelques exemples:

- Le ministère de l'Education et les commissions scolaires sont-ils capables d'analyser et d'agir ensemble et dans une même optique qui favoriserait l'atteinte de leurs objectifs communs pour le système public d'enseignement?

- Les partenaires peuvent-ils se passer d'une politique fondamentale visant une plus grande concertation dans le financement d'un plan triennal de l'éducation?

- Le ministère de l'Éducation peut-il cesser d'être aussi centralisateur? Peut-il mettre fin à ses relations formelles de subordination avec les commissions scolaires qui se devraient plutôt d'être reconnues comme des instances décentralisées et responsables, particulièrement dans le cadre d'une restructuration scolaire?

- Une remise en question ne s'impose-t-elle pas sur les responsabilités et les rôles respectifs de chacun des partenaires de l'éducation, à savoir ceux de l'Etat et des commissions scolaires?

Un éditorial du Devoir, daté du 20 octobre 1984, traduit avec clarté le sens de nos préoccupations à ce sujet. L'éditorialiste pose des questions précises: Comment redéfinir les rapports entre l'Etat et la société? Comment libérer cette dernière de la lourde tutelle qui a fait des administrateurs de nos institutions et de nos pouvoirs locaux de simples exécutants de la volonté publique? Comment redessiner de larges domaines où l'initiative, la responsabilité et la liberté puissent s'affirmer et se manifester? Comment convaincre les institutions et les pouvoirs locaux qu'ils doivent absolument se manifester de nouveau avec force, initier des projets et des débats, tenir l'Etat à distance au besoin pour mieux entrer en rapport avec lui dans ces domaines où l'action et l'intelligence de l'un soient enrichis par l'action et l'intelligence de l'autre.

Il devient donc évident que les partenaires de l'éducation au québec doivent se rencontrer, se concerter et qu'un mécanisme souple devrait être mis en place pour assurer ces échanges dans le but d'offrir de meilleurs services à la clientèle qui fréquente les institutions scolaires du Québec!

6.2 CREATION D'UNE COMMISSION SUR LE FINANCEMENT DE L'EDUCATION

6.2.1 Sa justification

Il nous apparaît maintenant justifié et approprié de proposer une démarche et des structures qui permettraient au ministère de l'éducation de jouer le rôle qu'il se doit de jouer sans être omniprésent, tout en permettant aux commissions scolaires d'être autonomes sans être marginalisées. Cette réflexion doit être basée sur le climat de confiance que les partenaires sont disposés à se manifester mutuellement.

Reconnaissons que le lien essentiel qui doit exister entre l'Etat et les commissions scolaires est déterminant quand il s'agit de définir l'avenir de notre système d'éducation et de son financement. C'est un lien qui se doit d'être d'intérêt commun et de partage, qui doit exister et être maintenu. Ce lien doit

être fondé sur la collaboration et la confiance mutuelle entre les partenaires concernés.

6.2.2 Ses objectifs

Cette instance pourrait prendre forme sous le nom de **"COMMISSION NATIONALE DU FINANCEMENT DE L'EDUCATION"**. Cette Commission aurait pour mission de favoriser le dialogue permanent des diverses instances sur le thème du financement de l'éducation, dans le but de permettre et d'inciter les partenaires à bâtir ensemble un mode d'existence qui soit respectueux de chacun d'eux et qui soit également approprié à leurs besoins. La Commission se devrait:

a) de voir à ce que les partenaires établissent leur financement sur la base d'un cycle, à moyen terme, comportant des incidences financières (ex: la durée des conventions collectives);

b) de voir à ce que les partenaires établissent le financement du plan national triennal de l'éducation dans le respect intégral des divers engage-

ments auxquels ils sont astreints (conventions collectives, décrets gouvernementaux, etc.);

c) de voir à ce que les partenaires établissent un partage du financement qui soit respectueux des aspects suivants:

- Un premier volet du plan national triennal de l'éducation à savoir, le programme de base du ministère de l'Education, devrait, en principe, être financé par l'ensemble de la population, à partir du critère principal de l'équité, suivant les revenus gouvernementaux.

- Un deuxième volet correspondant aux services complémentaires devrait être financé par la collectivité locale, une fois sa contribution équitable assurée pour le financement des services de base.

6.2.3 Son rôle

Le rôle de la Commission nationale de l'éducation serait d'assurer la conciliation, favoriser le rapprochement des partenaires, et formuler les recommandations appropriées sur les aspects suivants:

a) l'établissement du niveau de service requis pour l'atteinte des orientations, des objectifs et des programmes prévus au premier volet du plan national de l'éducation;

b) l'établissement du niveau de ressources nécessaires pour dispenser le niveau de services requis;

c) le partage des responsabilités concernant le financement de ces ressources;

d) l'établissement d'une méthode d'allocation de ressources appropriée et équitable pour chaque commission scolaire.

6.2.4 Sa composition et son mode de fonctionnement

Sa composition et son mode de fonctionnement devraient être définis en concertation avec les instances concernées.

6.2.5 La réalisation

Il ne reste maintenant qu'à s'interroger sur les modalités qui permettraient au gouvernement du Québec et aux commissions scolaires de prendre le risque, calculé mais nécessaire, de lancer et d'implan-

ter une telle Commission, avec vigueur et conviction.

Une telle initiative de la part de l'un ou l'autre des partenaires marquerait une vraie rupture avec les mécanismes du passé qui ont démontré leurs limites. Cette Commission serait, par ailleurs, susceptible de répondre plus adéquatement aux exigences d'un financement équitable de l'éducation et de répondre plus justement aux aspirations des élus provinciaux et locaux, et celles de tous les citoyens du Québec.

Nul doute que les partenaires de l'éducation pourraient ainsi se doter d'un mécanisme dont la compétence des membres qui la composeraient serait de nature à permettre aux deux partenaires impliqués d'économiser des énergies en ressources humaines et financières. Elle ferait en outre, aussi, que l'Etat, les commissions scolaires et les communautés locales s'en trouvent grandement enrichis et valorisés.

CONCLUSION

La politique globale de financement que nous proposons est basée sur la concertation qui doit exister entre les partenaires de l'éducation.

Nous avons comparé le système d'éducation existant au Québec avec ceux de d'autres provinces et de d'autres pays. Aucun de semble s'apparenter à celui du Québec. En général, nous avons constaté que la majorité des systèmes étudiés sont plus décentralisés que celui que nous connaissons ici.

Les commissions scolaires, à notre point de vue, doivent s'imposer et s'affirmer comme gouvernement local dans le but de répondre aux besoins et attentes de leurs communautés locales. Notre système d'éducation pourra sûrement trouver une forme d'enrichissement et un nouveau dynamisme en s'assurant la collaboration et la participation des gouvernements locaux et de leurs communautés locales.

Le gouvernement doit donc doter notre système d'éducation d'une politique de financement qui corresponde non seulement aux objectifs du MEQ, mais aussi à ceux des commissions scolaires. Il faut rappeler qu'en matière d'éducation, le gouvernement s'est approprié l'ensemble des pouvoirs. En effet, il s'est réservé presque entièrement le choix des orientations et des programmes tout en normalisant les effectifs, le matériel didac-

tique et les différentes activités. De ce fait, il n'a laissé aux commissions scolaires que très peu de pouvoir en leur laissant qu'un rôle de simple exécutant.

Le gouvernement doit donc adopter une politique de financement qui soit respectueuse de ses partenaires afin de contribuer à leur épanouissement et de favoriser le développement de leurs communautés respectives.

Cette politique de financement devra permettre aux commissions scolaires de se prendre en main et d'envisager un virage important en vue d'assurer leur autonomie de même que leur suivi. Elles doivent assurer leurs responsabilités et faire preuve d'un dynamisme soutenu pour assurer leurs rôles et fonctions.

Cette nouvelle approche est un défi pour les intervenants du réseau. Elle exige un changement de mentalité et une volonté de la part des partenaires de vouloir gérer efficacement le réseau scolaire. Les intervenants du réseau doivent effectuer cette prise de conscience. De cette manière, ils pourront assurer à leurs communautés la qualité et la quantité de services que nous devons offrir dans le contexte politique, social, économique et historique actuel.

Dans cet esprit de collaboration, nous avons préparé des recommandations précises dans le but d'assurer une politique globale de financement de notre système d'éducation.

LES RECOMMANDATIONS

Responsabilité partagée

1- Que le gouvernement reconnaisse la responsabilité partagée qui doit exister entre les commissions scolaires et le MEQ en vue d'assurer le fonctionnement du système de l'éducation et de tenir compte des besoins et attentes des communautés locales.

Politique de financement

2- Qu'une politique de financement soit élaborée par les commissions scolaires et le MEQ, en concertation, et qu'elle soit conforme aux orientations établies dans le présent rapport.

La politique devrait tenir compte notamment:

- d'un partage clair des droits et des pouvoirs respectifs des commissions scolaires et du MEQ;

- du respect de la notion de "partnership";

- de la nécessité d'opérer une décentralisation efficace et valorisante vers les gouvernements locaux que sont les commissions scolaires, dans le but de rapprocher les centres de décisions le plus près possible des citoyens;

- de la nécessité d'établir en concertation un plan national triennal basé sur l'adéquation entre le niveau de ressources et le niveau de services auxquels a droit la clientèle scolaire, jeune et adulte;

- de l'utilité de mettre en place un mécanisme pour assurer la rationalisation dans l'utilisation des ressources mises à la disposition du réseau scolaire.

Commission nationale de financement

3- Qu'une commission nationale du financement de l'éducation soit le mécanisme privilégié pour assurer le rapprochement et la concertation des partenaires que sont les commissions scolaires et le MEQ dans le but d'établir, par un plan national triennal, le niveau de services et le niveau de ressources dont a besoin le réseau primaire et secondaire pour atteindre avec efficacité les objectifs d'éducation de la clientèle scolaire jeune et adulte.

Source autonome de financement

4- Que le gouvernement évite d'adopter toute mesure législative qui aurait pour effet de limiter le pouvoir de taxation des commissions scolaires.

5- Que la taxation scolaire prélevée à même le champ d'impôt foncier constitue la source autonome de financement non limitée dont les commissions scolaires ont besoin pour assumer pleinement leurs rôles et leurs responsabilités en conformité avec les attentes de la population de leur territoire.

MEMBRES DU COMITE SUR: ENONCE DES ELEMENTS D'UNE POLIQUE DE FINANCEMENT DES COMMISSIONS SCOLAIRES:

Monsieur Jean-Marie Bellemare,
Commission scolaire des Cascades l'Achignan;

Monsieur Roma Boulerice,
Commission scolaire régionale Meilleur;

Monsieur Pierre Desiongchamps,
Commission scolaire des Laurentides;

Monsieur Claude Tremblay,
Commission scolaire Pierre-Neveu.

Responsable du comité de travail:

Monsieur Richard Gélinas,
Commission scolaire St-Eustache.

BIBLIOGRAPHIE

Association des cadres scolaires du Québec - Recueil des conférences du symposium, l'Administration scolaire des années 1980 - juin 1982.

B.C. School Trustees Association - A taxation Report to Business - 1983.

Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement - Le financement de l'enseignement primaire et les objectifs fondamentaux de l'école, études par pays - 1979.

Claude Ryan - Rapport soumis au groupe parlementaire libéral sur le Livre blanc de Camille Laurin: des problèmes mal posés, des solutions irréalistes - novembre 1982.

Corporation des instituteurs et institutrices catholiques du Québec - Mémoire à la commission d'enquête sur la fiscalité provinciale, municipale et scolaire - mars 1982.

Direction générale de l'enseignement élémentaire et secondaire - Guide d'organisation administrative, commission scolaire, commission régionale - mai 1972.

Direction générale des ressources matérielles et financières:

- Régime budgétaire et financier des commissions scolaires accompagnant la réforme scolaire - 1984.

- Comité consultatif de l'allocation des ressources financières - 1984.

Editorial du journal Le Devoir - Québec, automne 1984.

Extrait du rapport Castonguay.

Extrait du procès-verbal d'une session du conseil d'administration tenue les 27-28 avril 1984.

Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec, Direction de la gestion des affaires scolaires:

- Extrait du rapport du Manitoba.

- Conférence sur l'allocation des ressources - 1980.

- Etude de la méthode d'allocation des ressources et des impacts des compressions budgétaires dans les commissions scolaires.

- Projet de réaction sur le rapport du groupe de travail sur l'urbanisation.

- Extraits du rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (fiscalité scolaire, liste des recommandations, impôt foncier scolaire).

- Mémoire à la Commission royale d'enquête sur la fiscalité - 1964.

- A qui profitera la restructuration scolaire? (Projet de loi 40) une synthèse - novembre 1983.

- Avenir des commissions scolaires - Manifeste, la commission scolaire (champs d'action, structure politique).

Gouvernement du Québec:

- Conférence Québec - commissions scolaires.

- Régime budgétaire et financier des commissions scolaires.

Livre blanc sur la décentralisation - Québec, décembre 1977.

Ministère de l'Éducation:

- Politique de fonctionnement général du système d'enseignement élémentaire et secondaire au québec - mars 1977,

- Les budgets de l'éducation du redressement au développement sélectif - octobre 1983.

Organisation de coopération et de développement économiques - Impôts sur la propriété immobilière - Rapport du comité des affaires fiscales et du groupe ad hoc sur les problèmes urbains - 1983.

Organisation de coopération et de développement économiques - Le financement de l'enseignement primaire et les objectifs fondamentaux de l'école - étude par pays - volume II - Royaume-Uni, Etats-Unis, Yougoslavie.

Province du Manitoba, rapport sur le financement de l'éducation:

- Favoriser une plus grande équité dans les écoles du Manitoba 1984,

- Réf.: cf8
  Ontario, conférence revenus des conseils scolaires 1981,

- Réf.: cf9

  Ministère de l'Education et FCSCQ Impôt foncier scolaire 1974.

-B-

ELEMENTS D'UN NOUVEAU MODELE D'ALLOCATION DES RESSOURCES

- Une enveloppe globale.
- Un cadre financier basé sur un plan triennal.
- Un coût par élève subventionné par catégorie d'élèves, avec des facteurs de pondération qui tiennent compte des particularités territoriales.
- Une transférabilité complète.
- Un fonds de réserve.

CHAPITRE I

UNE ENVELOPPE GLOBALE ET UN CADRE FINANCIER BASE SUR UN PLAN TRIENNAL

1.1 PROBLEMATIQUE

Le mode actuel d'allocation de ressources, qui a été implanté en 1980-81, a fait l'objet, à maintes reprises, de critiques de la part des commissions scolaires. En effet, il n'est pas suffisamment flexible pour s'adapter aux changements graduels tant au niveau des besoins de la clientèle que des contraintes administratives. Le ministère de l'Education, par ses règles budgétaires annuelles, a tenté de concilier, tant bien que mal, les priorités gouvernementales, la répartition des ressources mises à sa disposition et les exigences de compressions budgétaires du Conseil du trésor.

Cette conjoncture a amené les partenaires de l'enseignement primaire et secondaire à rechercher un nouveau modèle d'allocation des ressources mieux adapté aux responsabilités éducatives et administratives actuelles.

1.2 OBJECTIFS GENERAUX

Les commissions scolaires estiment qu'on devrait retrouver dans un prochain modèle d'allocation des ressources une enveloppe globale basée sur des indices réellement identifiables.

Cette enveloppe devrait être constituée de telle sorte qu'elle réponde aux besoins et aux attentes des commissions, et non seulement à la volonté de contrôle trop méticuleux et parfois inutile de la part du ministère de l'Education.

Les commissions scolaires demandent aussi plus d'autonomie de gestion pour les gouvernements locaux. Elles veulent, notamment, l'élimination du cloisonnement entre les funds d'opérations et d'immobilisations, la stabilité de leur budget et un cadre financier réaliste, établi en fonction d'une planification triennale.

1.3 LES PRINCIPES SOUS-JACENTS A L'ENVELOPPE GLOBALE

Voici quelques principes de base sur lesquels devrait s'appuyer la détermination d'une enveloppe globale:

1.3.1 Actualisation des données de la commission scolaire

Un des aspects défavorables souvent cité en exemple de la méthode actuelle est à l'effet que la base historique en fonction de laquelle sont attribuées les ressources a généré du sous-financement pour les commissions dont les besoins se sont substantiellement accrus ou modifiés depuis 1980-1981.

L'actualisation ou la mise à jour des données en

vertu desquelles les allocations budgétaires sont attribuées vise à assurer un financement équitable en regard des besoins réels et actuels des commissions, en utilisant comme base de référence les données propres à chaque organisme.

Ainsi, l'enveloppe globale devrait être constituée d'indices ajustables annuellement selon les données disponibles de chaque commission scolaire, lui permettant de cette manière un juste niveau de ressources en fonction de ses obligations.

Nous énumérons ci-dessous quelques éléments à titre d'exemples, où il y aurait avantage à actualiser ou à rajeunir les données de base:

- Ajustement du coût subventionné par enseignant en fonction des données propres à chaque commission, à savoir le fichier "personnels-commission scolaire" (P.E.R.C.O.S.) et les états financiers annuels, par une réévaluation périodique du coût réel moyen.

- Révision périodique des rapports maître-élèves en fonction de la structure de clientèle de l'année la plus récente possible et des exigences des conventions collectives ou décrets en vigueur, car ces rapports ont une importance essentielle puisqu'ils conditionnent le nombre de postes alloués.

- Indexation selon des indices qui tiennent compte des biens et services propres à la catégorie d'établissement que constituent les commissions scolaires.

- Révision périodique des standards d'allocation pour les coûts reliés au personnel non-enseignant, aux équipements scolaires et aux autres dépenses.

- Utilisation d'un concept de clientèle scolaire subventionnée basée sur des données de l'année en cours et/ou de l'année précédente.

Nous croyons qu'une telle mise à jour des données de base, effectuée systématiquement, permettrait un financement proportionnel aux obligations des commissions scolaires. Cependant, compte tenu de la transférabilité entre articles, il faut se rappeler que la mise à jour d'un seul élément parmi les constituantes du financement de l'enveloppe globale peut entraîner des difficultés financières chez une commission qui se voit récupérer des ressources à un élément, alors qu'elle avait utilisé la marge de manoeuvre existante de cet élément pour compenser une insuffisance de ressources à un autre endroit.

1.3.2 Equité dans la distribution des ressources

Le ministère de l'Education du Québec doit contribuer par l'enveloppe globale, aux coûts de base de l'éducation, c'est-à-dire aux coûts permettant d'offrir à l'élève un seuil minimum de services.

La commission scolaire doit en outre disposer de la possibilité de financement des besoins inhérents aux particularités locales et aux orientations qu'elle privilégie.

La formule actuelle de péréquation devrait être maintenue permettant ainsi de ne pas trop alourdir le fardeau fiscal des citoyens demeurant sur un territoire scolaire où la valeur immobilière est faible; cette formule de partage permet un apport à des initiatives locales pour certaines commissions en compensation pour leurs possibilités réduites de sources autonomes de financement.

Le nouveau mode d'allocation des ressources devra permettre de mettre en place une organisation scolaire efficace et viable.

Enfin, il est opportun de souligner la nécessité de mesures transitoires dans le cas de modifications

substantielles de la structure de financement des opérations courantes d'une commission scolaire, lors de l'implantation d'un nouveau mode d'allocation.

1.3.3 Un cadre financier basé sur une planification pluriannuelle

L'actuel mode d'allocation des ressources fut l'objet de commentaires défavorables ces dernières années pour diverses raisons telles certaines inéquités générées par l'effet récurrent de l'allocation des ressources selon des bases historiques et le traitement inadéquat réservé aux commissions scolaires en situation de croissance.

Cependant, le mode d'allocation comme tel n'est pas le seul responsable de cette critique sévère; en effet, le ministère de l'Education a introduit, par ses règles budgétaires annuelles, des modifications au mode d'allocation, qu'il s'agisse de compressions budgétaires directes, d'ajustements non récurrents négatifs ou encore de sous-indexations annuelles.

Ces constatations nous incitent fortement à revendiquer une stabilité financière par un cadre financier pluriannuel et des règles budgétaires établies dans une perspective à moyen terme, en laissant toutefois place à des ajustements mineurs annuels.

A titre d'exemple, la stratégie financière du régime budgétaire du ministère des Transports du Québec en regard du transport scolaire fut établie selon un horizon de trois (3) ans, pour les années 1982-1983, 1983-1984 et 1984-1985. Les avantages énumérés à l'époque étaient reliés à l'établissement d'une planification nécessaire à l'évaluation des budgets et au renouvellement des équipements.

Nous croyons qu'une telle orientation devrait inspirer le ministère de l'Eduction du Québec dans l'élaboration d'un nouveau mode d'allocation.

La planification pluriannuelle exige une difficile réflexion sur les besoins à moyen terme; cependant dans un contexte de rareté des ressources, elle correspond aux critères modernes qui doivent guider les administrateurs dans la prise de décision.

Nous croyons que le prochain cadre financier devrait être basé sur une planification triennale; un cycle de trois (3) années représente, selon nous, la période optimale pour un cycle de gestion inspiré des principes de continuité et de complémentarité, en permettant toutefois une réévaluation où des ajustements mineurs sont requis; dans un tel contexte, les

termes de planification, organisation,contrôle et évaluation trouvent vraiment leur signification.

Un plan quinquennal est parfois préférable, si on réfère à la mise en place d'infrastructures, de constructions ou de réparations majeures.

Toutefois, en général, une planification triennale est souhaitable parce que les effets sont plus tangibles; un cycle de trois (3) ans est perçu comme suffisamment long pour atteindre des objectifs et en évaluer les résultats.

Enfin, nous insistons sur le fait qu'un cadre financier basé sur une planification triennale doit être accompagné nécessairement de règles budgétaires annuelles non substantiellement différentes d'une année à l'autre, si on veut éviter des décisions improvisées, avec tous les inconvénients qu'elles comportent.

1.3.4 Obligation de rendre compte

Il apparaît légitime que le ministère de l'Education demande que ses partenaires fournissent des informations lui permettant d'apprécier la conformité aux lois et aux règles budgétaires dans l'utilisation des fonds publics.

Le contribuable a également le droit d'être informé de l'utilisation des fonds que gère la commission scolaire, celle-ci agissant à titre d'administrateur de fonds publics de sources diverses.

Nous sommes d'avis que le mandat du vérificateur devrait constituer l'exigence principale reliée à l'obligation de rendre compte.

Enfin, nous souhaitons que les exigences du ministère de l'Education,en matière de rapports à produire, soient réexaminées périodiquement, en consultation auprès des commissions scolaires.

1.3.5 Limitation au strict minimum des allocations supplémentaires et spécifiques

Nous sommes favorables à la tendance mise de l'avant par le ministère de l'Education dans les règles budgétaires 1984-1985 en regard de l'intégration des allocations supplémentaires aux allocations de base, leur permettant ainsi une indexation et un ajustement selon l'évolution de la clientèle de la commission scolaire.

Ainsi, un nouveau modèle d'allocation des ressources

devrait prévoir une allocation globale en fonction d'indices prédéterminés, restreignant les allocations supplémentaires aux besoins non récurrents et à ceux causés par des facteurs externes, car elles sont sujettes à décision discrétionnaire et échappent à une répartition basée sur une véritable consultation.

1.4 CARACTERISTIQUES DE L'ENVELOPPE GLOBALE

1.4.1 Allocation a priori

L'enveloppe globale devrait être allouée a priori, sous réserve d'ajustements en cours d'année pour actualiser les données de base.

L'allocation a priori permet à la commission de connaître avant le début de l'année scolaire, l'importance des ressources à sa disposition pour assumer ses responsabilités, et facilite la planification des besoins financiers du gouvernement.

La notion d'actualisation des données de base devrait être reconnue, et son application s'étend à toutes les constituantes des indices.

L'enveloppe globale allouée a priori s'inspire des modèles actuels d'allocation de ressources et cette

pratique est compatible avec les opinions exprimées sur le sujet par la plupart des intervenants; il importe de souligner qu'une allocation a priori favorise la responsabilité financière de la commission scolaire.

1.4.2 Nouveaux indices

L'enveloppe globale devra être constituée d'indices qui tiendront compte des coûts de l'enseignement, de la gestion, des activités complémentaires et connexes.

Les articles actuels sont reliés à la nature des dépenses, soit les salaires des enseignants, les salaires des autres personnels et les autres coûts, tels, les frais de déplacement, les fournitures, les services-honoraires-contrats, les dépenses de transfert et les autres dépenses.

Les nouveaux indices seraient fonction des activités à réaliser, telles l'enseignement, la gestion des écoles et des centres, la gestion centrale, l'entretien des équipements.

1.4.3 Transférabilité

L'enveloppe globale devrait prévoir la complète transférabilité entre tous les nouveaux indices; cette particularité permet à la commission d'utiliser les ressources financières selon les priorités retenues.

Le nouveau modèle d'allocation des ressources devra également permettre la possibilité de création de réserves, ou encore autoriser le maintien d'un compte surplus accumulé, sans obliger la commission à réapproprier dans l'année qui suit, un éventuel surplus de l'année en cours, tel que stipulé à l'article 319 de la Loi 3 sur l'enseignement primaire et secondaire public.

Il est pertinent de rappeler que l'allocation actuelle pour les dépenses d'immobilisations n'est pas transférable vers le fonds d'opérations courantes; une éventuelle transférabilité mettrait fin à la confusion qui règne actuellement entre le financement alloué aux dépenses d'opérations inhérentes à l'entretien des bâtisses et celui alloué aux dépenses inhérentes à l'entretien majeur et aux projets à caractère physique.

La transférabilité devrait s'étendre à tous les éléments qui constitueront l'enveloppe globale, y inclus aux subventions allouées pour le transport scolaire et à l'enseignement aux adultes.

CHAPITRE II

UN COUT PAR ELEVE SUBVENTIONNE PAR CATEGORIE D'ELEVES AVEC DES FACTEURS DE PONDERATION QUI TIENNENT COMPTE DES PARTICULARITES TERRITORIALES

2.1 ETAT DE LA QUESTION

La méthode d'allocation des ressources, avec ses avantages et ses inconvénients, a souvent été invoquée comme étant la source des maux que ressentent les commissions scolaires dans la préparation de leur budget et dans l'administration des services à la clientèle scolaire.

Le plus grand problème identifié par les commissions scolaires est, sans aucun doute, la non adéquation des bases historiques de 1979 pour déterminer le budget actuel des commissions scolaires. Ces bases historiques ne tiennent pas compte des disparités régionales, de la croissance des clientèles pour les commissions scolaires qui se sont intégrées et des difficultés que rencontrent particulièrement les commissions scolaires qui gèrent les services éducatifs pour peu d'élèves mais sur un grand territoire, dans les régions éloignées des centres urbains.

Pour ajuster leur gestion aux compressions budgétaires, plusieurs commissions scolaires ont dû fermer des options, la formation professionnelle, notamment; limiter leurs services aux élèves mésadaptés ou handicapés et aux milieux socio-économique-

ment faibles (59 millions $ de moins en 1983-1984); fermer 57 centres en éducation des adultes; diminuer la coordination des moyens d'enseignement de 35% dans les régionales et de 33% dans les commissions scolaires intégrées; réduire l'encadrement des élèves et l'assistance technique aux enseignants (bibliothécaires et moyens audio-visuels) de 80% à 100%, dépendamment des commissions scolaires(*).

Malgré les efforts des commissions scolaires pour équilibrer leur budget, bon nombre d'entre elles ont enregistré des déficits d'opération dans plusieurs secteurs d'activités. Il faut mentionner, de plus, que dans plusieurs secteurs, le taux de diminution des effectifs a été plus élevé que la baisse de la clientèle scolaire, mettant en cause ainsi la qualité des services éducatifs et complémentaires aux élèves.

2.2 OBJECTIFS

Les éléments de la méthode que nous proposons se doivent de respecter les objectifs suivants:

- Assurer l'équité dans le partage des ressources entre les commissions scolaires.

(*) Pour plus de renseignements, voir l'étude sur l'évaluation de la méthode d'allocation des ressources et des compressions budgétaires réalisée par la FCSCQ en 1984.

- Respecter l'autonomie des commissions scolaires.

- S'assurer que les commissions scolaires aient les sources de financement nécessaires pour offrir le niveau de services défini par le MEQ et les commissions scolaires.

- Les éléments de la méthode devraient pouvoir s'ajuster rapidement (annuellement) aux changements dans la structure des clientèles, aux conditions de travail, aux régimes pédagogiques, aux directives et politiques du MEQ.

- Il va de soi que les éléments de la méthode proposée doivent être simples d'application même si l'élaboration est complexe au départ.

2.3 PRINCIPES RETENUS

Voici les éléments de la méthode que nous proposons:

- La base historique sur laquelle est fondé actuellement le mode d'allocation des ressources devrait être remplacée par un financement basé sur des niveaux de services.

- Le financement des activités éducatives et de gestion serait déterminé au moyen d'un indice/élève basé sur un niveau de services défini et convenu par le MEQ et la CSCQ, pour les différentes catégories de la clientèle scolaire: maternelle 5 ans, primaire, secondaire général, secondaire professionnel et adultes. La clientèle régulière et la clientèle adulte seraient intégrées à l'intérieur de chacun des quatre blocs (voir annexe I) suivants:

  1) l'enseignement
  2) la gestion des écoles et des centres des adultes
  3) la gestion centrale
  4) entretien des immeubles.

- Les autres activités seraient financées par des allocations spécifiques pour:

  - le transport
  - les cafétérias
  - les résidences
  - la sécurité d'emploi
  - les intérêts à court terme
  - l'aide à la pension
  - les prêts de service
  - le service de la dette, etc.

- Les dépenses en immobilisation, à l'exception des constructions d'écoles et des achats de mobilier, appareillage et outillage initiaux, seraient intégrées à l'intérieur de chacun des blocs.

- Le niveau de services servirait à déterminer le niveau des ressources et non leur affectation comme c'est le cas présentement. Les subventions seraient entièrement transférables.

- Le financement du niveau de services devrait être pondéré pour tenir compte de la taille de la commission scolaire, de son type de population, de l'étendue de son territoire et du nombre de ses écoles.

- Toute dépense au-delà du niveau de services défini serait financée par une répartition différente des ressources ou par une source autonome de financement.

- Les subventions seraient basées sur une clientèle prédéterminée. La clientèle prédéterminée pour le secteur serait la clientèle au 30 septembre de l'année en cours, plus ou moins le pourcentage moyen de variation entre les deux années antérieures. Pour les adultes, ce serait la moyenne des heures-groupes des deux années antérieures. L'écart de financement

entre la clientèle réelle et les clientèles prédéterminées serait rajusté l'année suivante.

- Les standards et les niveaux de services devraient être révisés annuellement pour tenir compte de l'inflation. Afin d'assurer une planification à moyen terme (3 ans), toute modification du niveau de services devrait faire l'objet d'un préavis de 2 ans.

- L'implantation de la méthode proposée devrait s'étaler sur quelques années afin de ne pas déstabiliser le réseau.

2.4 METHODOLOGIE

L'objectif de la méthode est d'en arriver à un coût par élève, par catégorie d'élèves.

Cinq catégories d'élèves ont été retenues: maternelle 5 ans, primaire, secondaire général, secondaire professionnel et les adultes.

Les 4 blocs de financement retenus reçoivent chacun un traitement particulier.

Les activités éducatives et de gestion, divisées en 4 blocs, auraient leur méthode de calcul appropriée pour leur financement.

entre la clientèle réelle et les clientèles prédéterminées serait réajusté l'année suivante.

- Les standards et les niveaux de services devraient être révisés annuellement pour tenir compte de l'inflation. Afin d'assurer une planification à moyen terme (3 ans), toute modification du niveau de services devrait faire l'objet d'un préavis de 2 ans.

- L'implantation de la méthode proposée devrait s'étaler sur quelques années afin de ne pas déstabiliser le réseau.

2.4 METHODOLOGIE

L'objectif de la méthode est d'en arriver à un coût par élève, par catégorie d'élèves.

Cinq catégories d'élèves ont été retenues: maternelle 5 ans, primaire, secondaire général, secondaire professionnel et les adultes.

Les 4 blocs de financement retenus reçoivent chacun un traitement particulier.

Les activités éducatives et de gestion, divisées en 3 blocs, auraient leur méthode de calcul appropriée pour leur financement.

Bloc 1: Enseignement

Ce bloc couvre les activités suivantes:

11000	Maternelle, 5 ans
12000	Primaire
13000	Secondaire, général
14000	Secondaire, professionnel
16000	Moyens d'enseignement
17000	Consultation et animation
18000	Adultes
54000	Conseillers pédagogiques

Pour les fins du financement, les élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage seraient intégrés aux élèves réguliers. Les écoles à vocation nationale et régionale seraient retirées du modèle général et financées spécifiquement.

Le financement des enseignants se ferait par le biais d'un indice/élève pour chacune des 4 catégories d'élèves du secteur des jeunes et d'un coût moyen par enseignant, pour chacune des catégories d'élèves, le tout par commission scolaire. Pour le secteur des adultes, le financement des enseignants se ferait par le biais d'un coût par heures/groupes-élèves et d'un coût moyen.

L'indice-élève permet de déterminer la portion d'enseignant générée par un élève. Cet indice devrait être révisé annuellement pour tenir compte des changements dans la structure des clientèles et dans la tâche des enseignants.

Bloc 2: La gestion des écoles et des centres

Ce bloc comprend l'activité suivante:

53000 Gestion des écoles et des centres

Le personnel de direction des écoles est calculé en appliquant les règles de la politique administrative et salariale (PAS). A partir de ces règles, il est possible de déterminer d'autres règles pour le personnel de soutien administratif.

Il faudra ici introduire une pondération en fonction de la moyenne d'élèves, par école, pour chacun des niveaux de la commission scolaire.

Bloc 3: La gestion centrale

Ce bloc comprend les activités suivantes:

51000 Administration générale

52000 Informatique

54000 Gestion des activités éducatives,
excluant les conseillers pédagogiques et
incluant la gestion de l'éducation des adultes

55000 Gestion des ressources humaines

56000 Gestion financière

57100 Administration des équipements et du transport

Ce bloc serait financé en fonction d'une structure minimale à définir, additionné d'un per capita régressif.

Bloc 2: Entretien des immeubles

Ce bloc comprend les activités suivantes:

57200 Entretien et réparations

57300 Entretien ménager

57400 Consommation énergétique

57500 Location d'immeubles

57600 Protection et sécurité

Pour les écoles, il faut établir un coût moyen au mètre carré, par élève, pour les différents types d'écoles et de centres.

L'entretien et les réparations comprend les projets à caractère physique capitalisable.

ANNEXE I

BLOC 1: L'ENSEIGNEMENT

CODE	ACTIVITES	METHODE	PER CAPITA				
			Maternelle	Primaire	Secondaire régulier	Secondaire professionnel	Adultes
11200	Maternelle, 5 ans						
	Enseignants	Indice-élève x coût subv.	XXXX				
	Fournitures de classe	Normatif	XXXX				
	Manuels scolaires	Normatif	XXXX				
	Achats et entretien de M.A.O.	Normatif	XXXX				
12000	Primaire						
	Enseignants	Indice-élève x coût subv.		XXXX			
	Fournitures de classe	Normatif		XXXX			
	Manuels scolaires	Normatif		XXXX			
	Achats et entretien de M.A.O.	Normatif		XXXX			
13000	Secondaire, général						
	Enseignants	Indice-élève x coût subv.			XXXX		
	Fournitures de classe	Normatif			XXXX		
	Manuels scolaires	Normatif			XXXX		
	Achats et entretien de M.A.O.	Normatif			XXXX		

CODE	ACTIVITES	METHODE	PER CAPITA				
			Maternelle	Primaire	Secondaire régulier	Secondaire professionnel	Adultes
14000	Secondaire professionnel						
	Enseignants	Indice-élève X coût subv.				XXXX	
	Fourniture de classe	Normatif				XXXX	
	Manuels scolaires	Normatif				XXXX	
	Matériel de consommation	Normatif				XXXX	
	Achats et entretien de M.A.O.	Normatif				XXXX	
18000	Adultes						
	Enseignants	Coûts par heure/groupe					XXXX
	Fournitures de classe	Normatif					XXXX
	Manuels scolaires	Normatif					XXXX
	Matériel de consommation	Normatif					XXXX
	Achats et entretien de M.A.O.	Normatif					XXXX
16000	Moyens d'enseignement						
	Personels	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Matériels	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Achats et entretien de M.A.O.	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX

CODE	ACTIVITES	METHODE	PER CAPITA				
			Maternelle	Primaire	Secondaire régulier	Secondaire professionnel	Adultes
17000	Consultation et animation						
	Personnels	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Matériel	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Achats et entretien de M.A.O.	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
54100	Service d'enseignement						
	Cons. pédagogique et soutien	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Matériel	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	SOUS-TOTAL, BLOC 1		IIII	IIII	IIII	IIII	IIII

BLOC 2: LA GESTION DES ECOLES ET DES CENTRES

CODE	ACTIVITES	METHODE	PER CAPITA				
			Maternelle	Primaire	Secondaire régulier	Secondaire professionnel	Adultes
53000	Gestion des écoles						
	Direction écoles et centres	P.A.S.	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Soutien administratif	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Matériel	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Achats et entretien de M.A.O.	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	SOUS-TOTAL, BLOC 2		2222	2222	2222	2222	2222

BLOC 3: LA GESTION CENTRALE

CODE	ACTIVITES	METHODE	PER CAPITA				
			Maternelle	Primaire	Secondaire régulier	Secondaire professionnel	Adultes
51000	Administration générale						
	Commissaires	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Soutien administratif	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Matériel	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Achats et entretien de M.A.O.	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
52000	Informatique						
	Personnels	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Matériels	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Achats et entretien de M.A.O.	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
54000	Gestion des activités éducatives						
	Personnels (sans les C.P.)	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Matériel	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Achats et entretien de M.A.O.	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX

CODE	ACTIVITES	METHODE	PER CAPITA				
			Maternelle	Primaire	Secondaire régulier	Secondaire professionnel	Adultes
55000	Gestion des ressources humaines						
	Personnels	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Matériel	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Achats et entretien de M.A.O.	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
56000	Gestion financière						
	Personnels	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Matériel	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Achats et entretien de M.A.O.	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
57100	Administration des équipements						
	Personnels	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Matériel	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
	Achats et entretien de M.A.O.	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	----	----
	SOUS-TOTAL, BLOC 3		3333	3333	3333	3333	3333

BLOC 4: ENTRETIEN DES IMMEUBLES

CODE	ACTIVITES	METHODE	PER CAPITA				
			Maternelle	Primaire	Secondaire régulier	Secondaire professionnel	Adultes
57200	Entretien et réparation	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
57300	Entretien ménager	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
57400	Consommation énergétique	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
57500	Location d'immeubles	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
57600	Protection et sécurité	Normatif	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
			----	----	----	----	----
	SOUS-TOTAL, BLOC 4		4444	4444	4444	4444	4444
	GRAND TOTAL		1234	1234	1234	1234	1234

CHAPITRE III

TRANSFERABILITE ET FONDS DE RESERVE

3.1 PROBLEMATIQUE

Dans la perspective où le mouvement de restructuration scolaire, entrepris par le ministre de l'Education, se prête on ne peut mieux à la révision de la méthode d'allocation des ressources aux commissions scolaires, le comité s'est penché sur l'étude de deux (2) aspects plus particuliers d'un nouveau mode de financement à savoir:

3.1.1 Une complète transférabilité entre les différents éléments composant l'enveloppe globale des ressources allouées aux commissions scolaires.

3.1.2 La création d'un fonds de réserve, transférable d'année en année, afin de permettre aux administrateurs scolaires d'exercer une planification plus élaborée que celle prévue actuellement, s'étendant sur le cycle d'opérations annuel.

3.2 ETAT DE LA QUESTION

À la suite de l'étude, déposée par la FCSCQ en mars 1984, portant sur la méthode d'allocation des ressources et des impacts des compressions budgétaires dans les commissions scolaires, cette vaste consultation, entreprise auprès des commissions scolaires du Québec, a permis d'identifier plusieurs lacunes rattachées au mode de financement actuel et de connaître dans une certaine mesure, les vues des gestionnaires scolaires vis-à-vis des correctifs à y apporter pour remédier aux difficultés vécues actuellement.

Notamment, au chapitre de la transférabilité l'étude révélait:

3.2.1 que 58% des commissions scolaires trouvaient insatisfaisante la transférabilité permise par la méthode actuelle de financement;

3.2.2 que 93% des organismes scolaires se disaient en accord pour que cette transférabilité puisse s'exercer d'une année à l'autre ou sur plusieurs années;

3.3.3 que 98% des commissions scolaires souhaitaient maintenir une transférabilité totale à l'intérieur du fonds d'immobilisations;

3.3.4 qu'enfin, advenant un choix possible de leur part, neuf des commissions scolaires se disaient en accord pour qu'il existe une transférabilité totale entre le fonds d'opérations courantes et le fonds des immobilisations (à l'exclusion des constructions).

Aussi, dans la démarche du comité vis-à-vis l'étude de cet aspect particulier que prenait la transférabilité, certaines de ces assertions méritaient d'être investiguées davantage.

3.3 LA TRANSFERABILITE

Sa définition

La transférabilité employée dans un contexte économique se traduit par l'ensemble des opérations financières réalisées dans le cadre du budget qui opèrent une redistribution des revenus. Vu dans une optique comptable, c'est la possibilité de faire passer une ou plusieurs sommes d'un compte à un autre compte au moyen d'une écriture de virement.

Dans le cadre de cette étude, l'aspect concret de la transférabilité s'envisagera davantage comme la latitude laissée aux commissions scolaires de transférer des ressources financières allouées à une activité ou un secteur d'activités quelconque vers une autre activité ou un autre secteur d'activités retenu par l'organisme.

Ses objectifs

3.3.1 **Permettre aux commissions scolaires la plus grande latitude possible dans leurs choix budgétaires.**

Face à l'ensemble des ressources allouées par le ministère de l'Éducation à chaque organisme pour remplir sa mission éducative, nous constatons que les moyens d'organisation retenus sont différents d'une commission scolaire à l'autre.

En effet, les clientèles et les besoins des milieux à desservir diffèrent d'un organisme à l'autre. L'étendue du territoire sous juridiction et la richesse des milieux ne sont pas les mêmes. Le nombre de bâtisses à opérer et leur état physique respectif n'amènent pas les mêmes contraintes.

Aussi, devant cette hétérogénéité des contextes particuliers ne faut-il pas se surprendre que d'un organisme à l'autre, les priorités ne soient pas toutes axées vers les mêmes objectifs et que, par voie de conséquence, l'affectation des ressources disponibles accuse des différences proportionnelles au chapitre d'un type particulier de dépenses.

3.3.2 Favoriser une plus grande décentralisation des pouvoirs en fonction d'un minimum de paramètres contrôlables.

Une des conditions essentielles aux commissions scolaires pour pouvoir exercer librement cette transférabilité est dans la façon dont le Ministère entend intervenir vis-à-vis la transférabilité.

Jusqu'à présent, trop de fonctionnaires au Ministère considèrent les règles budgétaires comme des normes d'organisation plutôt qu'un mode d'allocation de ressources, avec la conséquence que souvent dans leur optique, la transférabilité est associée à l'idée d'un surplus de ressources allouées. Il nous apparaît impératif de modifier cette approche qui va à l'encontre même de la notion de transférabilité et enlève tout incitatif à une gestion rationnelle et à une responsabilisation des gouvernements locaux que sont les commissions scolaires.

Trop souvent, depuis l'instauration du nouveau mode de financement en 1980, le ministère de l'Éducation est venu modifier les règles du jeu. Nous n'avons qu'à rappeler les modifications unilatérales apportées par le Ministère:

- aux calculs du nombre des maîtres subventionnés,
- aux sous allocations pour la suppléance,
- aux coupures découlant de la non monnayabilité de banques de congés-maladie des enseignants sans contrepartie pour la hausse des taux d'absentéisme observée,
- à la sous indexation des dépenses rattachées aux coûts des autres personnels et des autres coûts,
- à la modification des règles de financement de la sécurité d'emploi,
- à la ponction des surplus accumulés des commissions scolaires,

pour constater que ces interventions trouvaient le plus souvent leur justification dans des comparaisons inopinées entre une norme d'allocation de ressources et la dépense encourue, pour un secteur quelconque d'activités.

3.3.3 Redonner aux commissions scolaires l'autonomie nécessaire pour leur permettre de répondre aux priorités du milieu.

En reprenant notre définition de la transférabilité, nous constatons que "la latitude", c'est-à-dire cette liberté, ce pouvoir d'agir à son gré, pour une commission scolaire d'affecter plus ou moins de ressour-

ces à un secteur d'activités défini, nous amène à remettre en cause le degré d'autonomie dont doit jouir la commission scolaire pour atteindre ses propres objectifs.

L'importance des ressources affectées à chacune des activités d'une commission scolaire découle des choix retenus par l'organisme. Ces choix sont basés sur une connaissance approfondie des besoins du milieu et visent à répondre davantage aux secteurs jugés par l'ensemble des intervenants de la commission comme "prioritaires".

Aussi, ce pouvoir d'autodétermination quant aux choix à privilégier devrait pouvoir s'exercer sans contrainte, en toute liberté dans un respect mutuel des responsabilités dévolues aux deux (2) niveaux de gouvernement en présence.

3.3.4 Responsabiliser davantage les commissions scolaires par un nouveau partage des pouvoirs.

L'obligation pour les commissions scolaires de rendre compte au Ministère d'un cadre général dans l'accomplissement de leur mission éducative, est déjà passablement assurée par des réglementations de toutes sortes (conventions collectives, instauration des

nouveaux régimes pédagogiques, etc.) et par une panoplie de lois diverses.

À cette obligation de rendre compte de leur gestion au Ministère, les gouvernements locaux souscrivent pleinement et d'ailleurs cette démarche s'inscrit dans le mouvement de responsabilisation des instances décisionnelles locales voulu par le Ministère.

Cependant, cette responsabilisation devrait s'accompagner des pouvoirs nécessaires pour y faire face. Jusqu'à présent, cette décentralisation du pouvoir vers les commissions scolaires ne s'est pas assumée de façon proportionnelle au rôle que l'on voulait voir jouer aux gouvernements locaux. Celles-ci se sont vues attribuer la responsabilité de tous les maux qui les affligent mais n'ont eu, en contrepartie, que peu de pouvoirs concrets pour pouvoir remédier aux problèmes rencontrés.

Les modes actuels de consultation ne permettent pas aux commissions scolaires de faire valoir leur expertise et leurs vues de façon à influer dès le début les propositions déposées au gouvernement quant:

- au niveau de ressources nécessaires pour faire face à ses engagements,

- au mode de répartition de ces ressources entre les commissions scolaires,

- aux chois budgétaires à privilégier.

De plus, une latitude plus grande devrait être laissée aux commissions scolaires vis-à-vis le choix des moyens à prendre pour remplir leur mission éducative définie par le Ministère.

Un esprit de "partnership" devrait s'instaurer entre le gouvernement et les commissions scolaires pour que ces deux instances en présence puissent jouir de leur compétence respective pour leur bien commun.

3.4 SON ETENDUE

Quelle ampleur pourrait prendre cette notion de transférabilité dans l'optique d'un nouveau mode de financement?

Déjà, l'étude de la FCSCQ sur la méthode d'allocation des ressources et des impacts des compressions budgétaires dans les commissions scolaires, mentionnée précédemment, avait permis de connaître au niveau provincial plusieurs attentes des commissions scolaires quant à ce qu'elles souhaiteraient voir comme éléments transférables.

Depuis ce temps, le comité consultatif de l'allocation des ressources financières du ministère de l'Éducation a proposé d'intégrer, dès 1985-1986, les règles budgétaires de l'éducation des adultes à celles du réseau de l'enseignement régulier.

Les consultations en région ont permis de préciser davantage les vues des gestionnaires scolaires sur cet aspect de la transférabilité et de retenir le principe général suivant:

> **"Plus la notion de transférabilité sera élargie, plus grande sera l'autonomie des commissions scolaires face à l'affectation des ressources disponibles."**

Afin de bien cerner tous les impacts des propositions formulées concernant la transférabilité, nous établirons un parallèle entre les règles actuelles qui régissent la transférabilité et l'extension que pourraient prendre celles-ci dans l'établissement d'un nouveau modèle d'allocation des ressources.

Dans cet optique, nous étudierons la proposition suivante:

> **La transférabilité complète entre les éléments d'un même fonds.**

3.4.1 Transférabilité entre les éléments d'un même fonds

Fonds d'opérations courantes.

Indépendamment du fait que le mode d'allocation des ressources continue d'être identifié par des enveloppes séparées ou qu'il soit regroupé sous une seule enveloppe globale, une complète transférabilité devrait pouvoir s'exercer lorsque la nature des activités auxquelles sont rattachés les montants alloués demande l'utilisation de ressources similaires pour les accomplir.

Le système actuel d'allocation des ressources identifie une enveloppe de base reliée à la nature des dépenses auxquelles une commission scolaire est confrontée: salaires des enseignants, salaires des autres personnels et les autres coûts d'opérations. Une complète transférabilité existe en principe entre ces éléments.

D'autres allocations de l'enveloppe générale sont regroupées, sous la rubrique subvention de fonctionnement reliée à l'éducation des adultes et les activités autrement financées et ne sont pas automatiquement transférables. Les particularités type de ces secteurs d'activités sont les suivantes:

a) Ces activités doivent en principe s'autofinancer;

b) Ces activités reçoivent des revenus ou des subventions en provenance de divers ministères du gouvernement du Québec ou d'une autre origine, lesquels revenus doivent, dans le système de financement actuel, être nécessairement comptabilisés comme revenus spécifiques. Ces activités regroupent le transport scolaire, la politique de distribution du lait, les cafétérias et les services de garde en garderie et certaines subventions reliées à l'éducation des adultes.

Enfin, d'autres ressources figurent parmi les allocations spécifiques. Les ressources allouées à ce titre le sont pour des fins particulières et font l'objet de contrôles financiers à posteriori. Elles ne sont pas transférables entre elles ni avec l'enveloppe budgétaire générale. C'est le cas, entre autres, pour les ressources allouées:

- aux prêts de service et les ententes de services
- aux intérêts sur emprunts à court terme
- à la sécurité d'emploi et aux mesures de résorptions de personnels.

Le service de la dette fait également l'objet d'allocations de ressources d'une manière spécifique pour

financer les dépenses qui résultent d'emprunts à long terme autorisés par le Ministère. Ces subventions s'appliquent qu'au remboursement de ces dettes et ne sont pas transférables.

La nouvelle approche préconisée en regard de l'allocation des ressources aux commissions scolaires propose une vue plus globalisante de l'ensemble des ressources allouées au système de l'éducation au Québec. L'objectif visé est d'en arriver à l'établissement d'une enveloppe globale basée sur quelques indices réellement identifiables, allouée en grande partie à priori et à la limitation au strict minimum d'allocations supplémentaires et spécifiques, lesquelles affichent un caractère trop discrétionnaire et dont l'existence est remise en cause chaque année.

Ce nouveau mode proposé axe l'allocation des ressources sur le financement d'une activité du système. Ainsi, toutes les activités auxquelles a à répondre une commission scolaire sont catalogués dans quatre blocs: l'enseignement incluant l'éducation des adultes, la gestion des écoles, la gestion centrale, la gestion des équipements et on doit ajouter les activités connexes. C'est le niveau de services qui détermine le niveau de ressources allouées et une

complète transférabilité existerait entre ces éléments, à l'exception de certains types particuliers de ressources, lesquelles continueraient d'être allouées d'une façon ad hoc, étant donné le caractère même des dépenses pour lesquelles ces subventions sont versées.

Quoique l'approche suggérée semble remettre en question toute la phylosophie actuelle sur la transférabilité des ressources, la réalité des modifications proposées est toute autre. De plus, l'orientation prise par le ministère de l'Education dans les règles budgétaires 1985-1986 vont dans ce sens et la transférabilité des surplus de ressources comme des excédents des dépenses demeure la responsabilité de la commission scolaire.

Quant à l'enveloppe pourvoyant aux dépenses du transport scolaire, souvent des ressources additionnelles sont transférées de l'enveloppe générale vers ce secteur d'activités pour répondre à des besoins supplémentaires à dispenser à la clientèle (transport du midi, transport à moins d'un mille pour des raisons de sécurité ou autres). De plus, les conditions prévalant vis-à-vis le transport scolaire sont différentes d'une commission scolaire à une autre (secteur urbain ou rural, l'étendue du territoire, l'âge et

l'autonomie des clientèles à desservir, etc.). Aussi, la complète transférabilité des ressources permettrait aux commissions scolaires de mieux s'ajuster aux besoins de son milieu.

Enfin, vis-à-vis les programmes comme la politique de distribution du lait, les cafétérias ou le service de garde en garderie, les politiques des commissions scolaires visent à l'autofinancement de ces programmes. Cependant, s'il y a un surplus d'opérations ou un déficit, celui-ci comme celui-là est inclus au processus des opérations courantes par son transfert au surplus accumulé. La complète transférabilité de ces ressources aux autres éléments du fonds d'opérations courantes n'affecterait en rien cet état de fait et, contribuerait à responsabiliser davantage les administrations scolaires.

Comme nous le mentionnions précédemment, même dans le cadre d'un nouveau mode de financement, certaines ressources continueront d'être allouées d'une façon ad hoc, étant donné le caractère même des dépenses pour lesquelles ces subventions sont versées.

Ainsi, le service de la dette diffère d'un organisme à l'autre et les engagements financiers touchant les modalités de remboursement de ces dettes ne sauraient

être ignorés et remis en cause par le transfert de ces ressources vers un autre secteur quelconque d'activités.

C'est le cas également pour les prêts de services, les ententes de services et de l'ensemble des ressources allouées au chapitre de la sécurité d'emploi et des mesures de résorption des personnels où les subventions accordées peuvent difficilement être employées à d'autres fins que ce à quoi on les destine.

Dans les cas précités, la transférabilité ne peut s'envisager que dans un sens unique, c'est-à-dire un apport de ressources d'un autre secteur d'activités pour pouvoir respecter les engagements précis à rencontrer.

En regard du financement des dépenses d'intérêts découlant des emprunts effectués par les commissions scolaires en attendant le versement des subventions du Ministère, une nouvelle approche mériterait d'être étudiée où une plus grande équité serait faite aux commissions scolaires.

Dans l'état actuel du mode de financement qui prévaut pour les intérêts à court terme, le Ministère se

décharge d'une partie de ses engagements en finançant indirectement l'attente de ses subventions d'opérations au moyen des surplus accumulés des commissions scolaires et des intérêts sur taxes en arrérages.

En effet, les revenus d'intérêts générés par ces surplus accumulés de même que par les intérêts sur taxes en arrérages contribuent à diminuer la dépense réelle d'intérêts encourus par les commissions scolaires dans l'attente des subventions, le Ministère considérant ces deux sources de fonds comme des revenus spécifiques devant s'appliquer contre la dépense d'intérêts.

Cette façon de procéder constitue à toutes fins pratiques une taxation indirecte des contribuables locaux.

Les revenus d'intérêts découlant des surplus accumulés ainsi que les revenus d'intérêts sur taxes en arrégages constituent des ressources qui sont propres aux commissions scolaires et n'ont aucun rapport quant à la dépense d'intérêts encourus par les organismes dans l'attente des subventions du Ministère. A ce titre, ces ressources devraient être transférables aux fins propres de la commission et non servir à diminuer les engagements du Ministère face aux

dépenses qu'occasionne son mode de versement de subventions.

3.5 LA TRANSFERABILITE COMPLETE D'UNE ANNEE A L'AUTRE

L'analyse contexturale...

Dans un deuxième volet, cette étude voulait explorer une avenue possible au désir manifesté par les commissions scolaires (93% en accord), de voir la transférabilité des ressources s'effectuer d'une année à l'autre, voire même, sur plusieurs exercices financiers.

De plus, l'accueil réservé par le Ministère aux surplus des commissions scolaires n'est pas étranger au souci des gestionnaires scolaires de voir s'instaurer un mécanisme leur évitant d'utiliser de façon ad hoc et ponctuelle un excédent de ressources découlant souvent d'un phénomène conjoncturel.

Dans ce sens, les témoignages recueillis auprès des organismes sur toute cette question étaient empruntés d'un souci de rationalité face à l'utilisation des ressources et d'une préoccupation de voir s'instaurer des moyens permettant une planification plus élaborée que celle d'une année budgétaire à la fois.

Dans le contexte socio-économique, où doivent opérer actuellement les commissions scolaires et tenant compte que 80%

des ressources qui leurs sont allouées sont des ressources humaines, c'est devenu utopique que de vouloir astreindre ces organismes à une planification d'un cycle budgétaire annuel à la fois.

Les multiples contraintes rattachées à l'application des conventions collectives des personnels ont enlevé toute souplesse aux commissions scolaires quant à leur capacité de réagir rapidement en fonction d'un niveau de ressources déterminé annuellement.

De plus en plus les gestionnaires scolaires doivent soupeser leurs décisions dans un cadre de fonctionnement pluriannuel si l'on veut que ces décisions soient rentables, affichent un caractère de permanence et que l'on évite de comprimer ou de supprimer indûment et arbitrairement une activité quelconque, pour être à même de répondre à un cas fortuit en cours d'exercice ou à une compression des ressources l'année suivante.

Nous n'avons pas voulu faire ici une liste exhaustive de toutes les remarques militant en faveur de l'instauration d'un mécanisme qui permettrait la complète transférabilité d'année en année. Cependant, les quelques commentaires retenus ci-après sont de nature à illustrer suffisamment la nécessité de son existence:

- assurer un caractère de permanence à certains projets spéciaux;

- planifier certains projets dont l'envergure nécessite l'accumulation de ressources financières importantes;

- éviter de comprimer ou de supprimer indûment et arbitrairement une activité quelconque pour être à même de répondre à un cas fortuit en cours d'exercice;

- permettre le développement d'activités jugées prioritaires par le milieu;

- permettre plus de souplesse aux commissions scolaires dans la gestion de leur surplus en permettant de planifier l'utilisation de ces ressources sur plusieurs exercices financiers;

- encourager une saine gestion administrative en permettant aux commissions scolaires l'utilisation de surplus à des fins spécifiques sur plusieurs années;

- équilibrer le fardeau financier dévolu aux contribuables (taxe locale) en planifiant, sur plus d'un an, l'accumulation des ressources financières nécessaires à la réalisation d'un projet quelconque, ou l'étalement d'un déficit d'opérations sur plusieurs exercices financiers.

DES RECOMMANDATIONS SUR LE NOUVEAU MODELE D'ALLOCATION DES RESSOURCES

Principe de base

1- Que le nouveau modèle d'allocation des ressources soit basé sur le principe d'une enveloppe globale déterminée a priori par les commissions scolaires et le MEQ, en concertation.

Cadre financier

2- Que le cadre financier soit établi à partir d'un plan national triennal fixé en concertation avec les représentants des commissions scolaires et du MEQ.

3- Méthode d'allocation des ressources

3.1 Que la méthode d'allocation des ressources soit basée sur un niveau de services convenu entre le MEQ et les commissions scolaires et non à partir de bases historiques.

3.2 Que la méthode d'allocation des ressources soit basée sur un coût par élève, subventionné par catégorie d'élèves, avec des facteurs de pondération qui tiennent compte des particularités territoriales.

Ces catégories d'élèves sont: maternelle 5 ans, primaire, secondaire général, secondaire professionnel et adultes.

3.3 Que les catégories d'élèves ainsi que les blocs proposés soient retenus dans l'élaboration d'un nouveau modèle d'allocation des ressources.

Ces blocs sont: l'enseignement, la gestion des écoles et des centres, la gestion centrale et l'entretien des immeubles.

4- Transférabilité et fonds de réserve

4.1 Que le principe de la transférabilité totale soit retenu dans le nouveau modèle.

4.2 Que le principe des surplus protégés soit retenu et que la commission scolaire puisse en disposer selon ses propres objectifs.

4.3 Que les surplus soient transférables d'une année à l'autre.

CONCLUSION GENERALE

L'étude rendue publique par la FCSCQ en 1984, en concertation avec les représentants des organismes du réseau scolaire primaire et secondaire, a démontré, hors de tout doute, l'inadéquation du mode de financement des commissions scolaires, en vigueur depuis 1980-1981, et les impacts des compressions budgétaires sur les services à la clientèle.

La situation est telle que l'économie du Québec et les bien-être des québécois souffriront sous peu du manque de qualification des ressources humaines, si l'on n'opère pas immédiatement le redressement qui s'impose.

Les problèmes ne se situent pas uniquement au niveau des structures de participation mais aussi et surtout dans le modèle administratif actuellement en place. Le mode de financement expérimenté depuis 1980-1981 pénalise non seulement les bénéficiaires du système public d'enseignement, mais il a aussi un effet démotivant sur les administrateurs scolaires et l'ensemble des intervenants dans les écoles.

Il faut souligner que le système d'éducation au Québec est des plus particulier pour ne pas dire unique. Il est impossible d'en retrouver un quelque peu correspondant, dans d'autres provinces du Canada ou dans d'autres pays. Ces systèmes d'éduca-

tion sont habituellement beaucoup plus décentralisés en regard de leur politique de financement et de la participation des gouvernements locaux et des communautés locales à tous les niveaux de décision.

Après avoir vécu et même subi une centralisation à outrance, avec tous les problèmes et les limites que comporte une bureaucratie extrême, les commissions scolaires sont décidées à récupérer sans délai les pouvoirs et les responsabilités dont elles ont été dépouillées peu à peu par le MEQ. Les administrateurs scolaires ont la ferme intention de cesser de se plier aux politiques centralisatrices du gouvernement sous prétexte de l'importance de sa contribution financière en éducation. Ce sont les commissions scolaires et leur personnel qui, en bout de ligne, sont et demeureront les maîtres d'oeuvre en éducation.

Il faut donc songer dès maintenant à des mécanismes administratifs plus souples. Il faut décentraliser des pouvoirs et des responsabilités du MEQ sur les commissions scolaires pour que les citoyens aient plus d'emprise sur les orientations qu'ils veulent donner à l'éducation. Il faut revaloriser les commissions scolaires, en leur permettant de participer à la détermination du niveau des services à offrir à la clientèle ainsi qu'à l'établissement de la répartition des ressources.

On évitera ainsi, dans la mesure du possible, les disparités régionales et de nombreux problèmes de fonctionnement.

On favorisera également le dynamisme et le souffle nouveau dont a besoin le système d'éducation, ce qui s'obtient non pas par une imposition des objectifs de l'Etat, mais par une participation réelle des agents qui oeuvrent sur le terrain.

Il est urgent que tous les intervenants du réseau de l'éducation, et plus particulièrement "les décideurs", s'astreignent à cette prise de conscience collective et recherchent d'un commun accord les solutions qui permettront de sauvegarder les acquis et de remettre le système public d'enseignement sur la voie de l'excellence. Compte tenu du contexte socio-économique, la société québécoise doit miser sur le développement de ses ressources humaines et c'est à l'école que cela commence!

LES PERSONNES-RESSOURCES

Comité du Conseil d'administration et des Associations

Membres du Conseil d'administration:

Monsieur Guy Bellehumeur, président

Monsieur Martial Demers

Monsieur Albert Favreau

Monsieur Antoine Fradette

Monsieur Jacques Tremblay

Représentants des organismes:

Monsieur Marcel Théorêt, ADIGECS

Monsieur Florent Grandbois, FQDE

Monsieur Michel Mavrikakis, ACSQ

Membres du groupe de travail de la FCSCQ:

Monsieur Roma Boulerice

Monsieur Frank Rochette

Professionnel de la FCSCQ:

Monsieur André LeBlanc

Dossier: Enveloppe globale:

Monsieur Alain Métivier,
Commission scolaire régionale de Tilly;

Monsieur Jocelyn Harvey,
Commission scolaire d'Alma;

Monsieur Paul-E. Roger,
Commission scolaire des Iles;

Monsieur Jean Maranda,
Commission scolaire Montcalm;

Autres sources: personnels des commissions scolaires;
Table des directeurs de services financiers des régions 02 et 03;
Groupe de travail de la F.C.S.C.Q.

Dossier: Coût par élève:

Monsieur Jean Bertrand,
Commission des écoles catholiques de Montréal;

Monsieur Yves Desnoyers,
Commission des écoles catholiques de Montréal;

Monsieur Jean-Marc Gariépy,
Commission des écoles catholiques de Québec;

Monsieur René Goupil,
Commission scolaire des Manoirs;

Madame Nicole Lafond,
Commission scolaire Rouyn-Noranda;

Monsieur Richard Lépine,
Commission scolaire Chûte Montmorency;

Monsieur Jean Ouellette,
Commission scolaire Baldwin-Cartier.

Dossier: Transférabilité:

Monsieur Jacques Boucher,
Commission scolaire St-François;

Monsieur Jacques Girard,
Commission scolaire Chavigny;

Monsieur Denis Chrétien,
Commission scolaire Grand-Fré;

Monsieur Claude Vincent, responsable du comité,
Commission scolaire de Shawinigan

Coordination des dossiers:

Monsieur Frank Rochette,
Commission scolaire régionale Honoré-Mercier

Monsieur Roma Boulerice,
Commission scolaire régionale Meilleur

Professionnel de la FCSCQ

Autres:

Service des communications: Professionnels.

Niveau(x) d'enseignement : 1 Numéro ISN : 9441
Centre d'intérêt : 150

Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec

Financement des commissions scolaires / la Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec. -- [Sainte-Foy] : La Fédération, 1985.
210 p. ; 28 cm + recommandations (21 p.).

Titre de la couv. : "Recommandations acceptées par l'assemblée générale de la FCSCQ tenue les 7 et 8 juin 1985 sur : A) Enoncé des éléments d'une politique de financement appropriée aux commissions scolaires. B) Eléments d'un nouveau modèle d'allocation des ressources pour les commissions scolaires". Code : 1/93 ; dossier 3/4/47. Notes bibliogr. au bas des p.

Descripteur(s) : Financement * Subvention gouvernementale * Gestion financière * Commission scolaire

Ce rapport se divise en deux parties. La première fait état d'une politique de financement appropriée pour les commissions scolaires. La deuxième présente les éléments d'un nouveau modèle d'allocation des ressources pour les commissions scolaires. Les recommandations formulées dans ce dossier visent à promouvoir une plus grande décentralisation des décisions vers le palier local, une meilleure rationalisation des dépenses par un nouveau modèle d'allocation des ressources et l'utilisation d'un pouvoir de taxation locale non limité pour permettre à chaque milieu de se doter de ressources pour la réalisation de leurs priorités locales. Les commissions scolaires suggèrent donc : l'établissement d'un plan national triennal en éducation, la mise sur pied d'une politique de financement, la création d'une Commission dans le but de favoriser la concertation entre les commissions scolaires et le MEQ sur la gestion du réseau d'enseignement primaire et secondaire, une recommandation au gouvernement pour qu'il évite d'adopter toute mesure législative qui limiterait le pouvoir de taxation des commissions scolaires.

Type de document

Financement des commissions scolaires

RECOMMANDATIONS

ACCEPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE LA FCSCQ TENUE LES 7 ET 8 JUIN 1985 SUR:

A) Énoncé des éléments d'une politique de financement appropriée aux commissions scolaires

B) Éléments d'un nouveau modèle d'allocation des ressources pour les commissions scolaires

fcsc

9441-B

INTRODUCTION

Nous présentons dans ce document les recommandations acceptées par l'Assemblée générale de la Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec tenue les 7 et 8 juin 1985 à Montréal. Ces recommandations portent sur l'énoncé des éléments d'une politique de financement appropriée aux commissions scolaires et sur les éléments d'un nouveau modèle d'allocation des ressources pour les commissions scolaires.

Il importe de rappeler toute l'importance d'une révision du financement des commissions scolaires compte tenu de la nécessité d'offrir des services adéquats à la clientèle scolaire jeune et adulte. Les partenaires du réseau doivent conjuguer leurs efforts afin que les commissions scolaires puissent obtenir la marge de manoeuvre dont elles ont besoin pour atteindre avec succès les objectifs d'éducation.

Nous remercions encore une fois tous ceux qui ont travaillé, de près ou de loin, dans le dossier du financement. Nous souhaitons que tous et chacun du réseau scolaire apportent le soutien nécessaire à la réalisation des recommandations acceptées par l'Assemblée générale. Enfin, les commissions scolaires seront informées sur le déroulement des travaux et auront à faire connaître leur point de vue sur l'ensemble des propositions retenues.

LE PRESIDENT

JACQUES CHAGNON

I

RECOMMANDATIONS

ACCEPTEES PAR L'ASSEMBLEE GENERALE DE LA FCSCQ SUR:

A) Enoncé des éléments d'une politique de financement appropriée aux commissions scolaires

B) Eléments d'un nouveau modèle d'allocation des ressources pour les commissions scolaires

I- RECOMMANDATIONS

ATTENDU que l'assemblée générale, tenue au mois de mai 1984, a fait du dossier sur la fiscalité et la révision d'un nouveau modèle d'allocation, une priorité politique;

ATTENDU que le Conseil d'administration, tenu au mois d'août 1984, a mandaté un comité du conseil pour suivre, valider les travaux sur la fiscalité, assurer la concertation entre le comité du C.A. et les représentants des associations et recommander au conseil les orientations à retenir et les éléments d'un nouveau modèle d'allocation des ressources devant s'appliquer en 1986-1987;

ATTENDU que le comité du conseil d'administration et les représentants des organismes ont participé et suivi toutes les étapes de la réalisation du dossier;

ATTENDU que des groupes de travail en provenance des commissions scolaires ont participé activement à la réalisation du dossier;

ATTENDU que le comité du conseil a recommandé majoritairement l'acceptation des rapports relatifs à la fiscalité et aux éléments d'un modèle d'allocation;

ATTENDU que la tournée de consultation sur les orientations proposées a permis de clarifier certains éléments du dossier;

ATTENDU que les recommandations suivantes constituent une première étape dans le but d'entreprendre les discussions avec le MEQ;

ATTENDU que le modèle d'allocation des ressources qui sera proposé par le MEQ devra faire l'objet d'une simulation et d'une validation commission par commission;

ATTENDU que les commissions scolaires devront ratifier le modèle proposé;

EN CONSEQUENCE, IL EST PROPOSE ET RESOLU

QUE le rapport sur le financement soit accepté et que la Fédération fasse siennes les recommandations suivantes:

A) Enoncé des éléments d'une politique de financement appropriée aux commissions scolaires (fiscalité)

Responsabilité partagée

1- Que le gouvernement reconnaisse la responsabilité partagée qui doit exister entre les commissions scolaires et le MEQ en vue d'assurer le fonctionnement du système de l'éducation et de tenir compte des besoins et attentes des communautés locales.

Politique de financement

2- Qu'une politique de financement soit élaborée par les commissions scolaires et le MEQ, en concertation, et qu'elle soit conforme aux orientations établies dans le présent rapport.

La politique devrait tenir compte notamment:

- d'un partage clair des droits et des pouvoirs respectifs des commissions scolaires et du MEQ;

- du respect de la notion de "partnership";

- de la nécessité d'opérer une décentralisation efficace et valorisante vers les gouvernements locaux que sont les commissions scolaires, dans le but de rapprocher les centres de décisions le plus près possible des citoyens;

- de la nécessité d'établir en concertation un plan triennal basé sur l'adéquation entre le niveau de ressources et le niveau de services auxquels a droit la clientèle scolaire, jeune et adulte;

Commission nationale de financement

3- Qu'une commission nationale du financement de l'éducation soit le mécanisme privilégié pour assurer le rapprochement et la concertation des partenaires que sont les commissions scolaires et le MEQ. Elle vise à établir, par un plan national triennal, le niveau de services et le niveau de ressources dont a besoin le réseau primaire et secondaire pour atteindre avec efficacité les objectifs d'éducation de la clientèle scolaire jeune et adulte.

Source autonome de financement

4- Que le gouvernement évite d'adopter toute mesure législative qui aurait pour effet de limiter le pouvoir de taxation des commissions scolaires.

5- Que la taxation scolaire prélevée à même le champ d'impôt foncier constitue la source autonome de financement non limitée dont les commissions scolaires ont besoin pour assumer pleinement leurs rôles et leurs responsabilités en conformité avec les attentes de la population de leur territoire.

B) Éléments d'un nouveau modèle d'allocation des ressources pour les commissions scolaires

Principe de base

1- Que le nouveau modèle d'allocation des ressources soit basé sur le principe d'une enveloppe globale déterminée a priori par les commissions scolaires et le MEQ, en concertation.

Cadre financier

2- Que le cadre financier soit établi à partir d'un plan national triennal en concertation avec les représentants des commissions scolaires et du MEQ.

3- Méthode d'allocation des ressources

3.1 Que la méthode d'allocation des ressources soit basée sur un niveau de services convenu entre le MEQ et les commissions scolaires et non à partir de bases historiques.

3.2 Que la méthode d'allocation des ressources soit basée sur un coût par élève, subventionné par catégorie d'élèves, avec des facteurs de pondération qui tiennent compte des particularités territoriales.

Ces catégories d'élèves sont: maternelle 5 ans, primaire, secondaire général, secondaire professionnel et adultes, handicapés et élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage.

3.3 Que les catégories d'élèves ainsi que les blocs proposés soient retenus dans l'élaboration d'un nouveau modèle d'allocation des ressources.

Ces blocs sont: l'enseignement, la gestion des écoles et des centres, la gestion centrale et l'entretien des immeubles.

4- Transférabilité et fonds de réserve

4.1 Que le principe de la transférabilité totale soit retenu dans le nouveau modèle.

4.2 Que le principe des surplus protégés soit retenu et que la commission scolaire puisse en disposer selon ses propres objectifs.

4.3 Que les surplus soient transférables d'une année à l'autre.

II

PLAN D'ACTION

II- PLAN D'ACTION

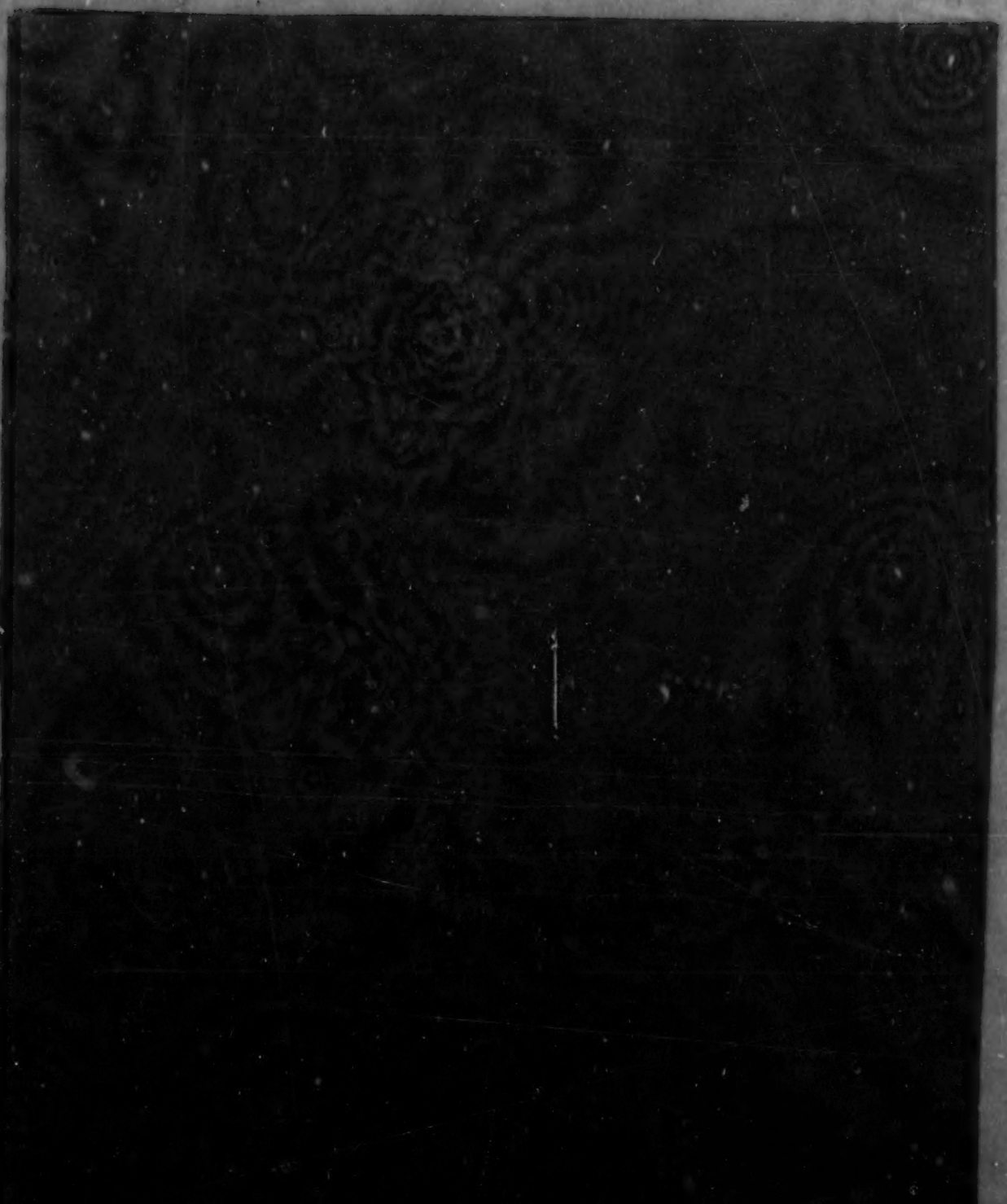
1- QU'un plan d'action soit établi pour permettre une unité d'action dans la réalisation du dossier financement;

2- QUE les organismes qui ont participé aux travaux: ADIGECS, ACSQ, FQDE, soient rencontrés dans le but de s'entendre sur la "**mécanique**" de réalisation des orientations proposées concernant, notamment, la révision de la méthode allocation des ressources.

III

DISTRIBUTION DES RAPPORTS

III- DISTRIBUTION DES RAPPORTS

QUE le rapport final soit présenté au ministre de l'Education et au président du Conseil du Trésor;

QUE le rapport final soit acheminé à toutes les commissions scolaires et aux organismes intéressés par l'éducation au Québec.